Die Sonderrechte deutscher Bundesstaaten und die Vorschriften, die bei ihrer Abänderung oder Beseitigung zu beobachten sind.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Siegfried von Brauchitsch
Referendar am Amtsgericht Jauer i. Schl.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1908.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Dahn.**

Korreferent: Professor Dr. **Brie.**

Meinen Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.
Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1902.
Authentische Erklärungen über die Reservatrechte. Annalen des Deutschen Reichs von Hirth (und Seydel) 1872 S. 1585 ff.
Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1873.
Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Breslau 1886.
Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze. Bd. 1: Die Verfassungen des Deutschen Bundes und des Deutschen Reichs. Leipzig 1904.
Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz. In Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 817 ff.
Delbrück, Der Art. 40 der Reichsverfassung. Berlin 1881.
Duske, Die Formen und Voraussetzungen einer Verfassungsänderung im Deutschen Reiche gegenüber einer solchen in Preußen. Diss. Erlangen 1897.
v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1880.
Hänel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 1: Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung.
Hauser, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Nördlingen 1871.
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung. Berlin 1887.
v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.
Kittel, Die bayrischen Reservatrechte. Würzburg.
Laband, Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht. In Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1519 ff.
Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Dresden 1895.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.
Loening, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung. In Annalen 1875 S. 337 ff.
Mejer, O., Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg und Tübingen 1884.
Meyer, G., Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1872.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Bearbeitet von G. Anschütz. Leipzig 1905.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
v. Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reichs, mit Anmerkungen. 3. Aufl. München 1905.
Reichsgesetzblatt.
Riedel, Die Verfassungsurkunde. 1871.
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Leipzig. Bd. 1. 1876. Bd. 2. 1877.
Rieß, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Reichsrecht. Abhandlungen aus dem Staats- u. Verwaltungsrecht, herausgegeben v. Brie, Heft 10. 1904.
Seulen, Verfassungsänderungen nach preußischem und Reichsrecht. Diss. Rostock 1892.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Leipzig und Freiburg 1897.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.
Stocker, Verfassungsänderung nach deutschem Staatsrecht. Diss. Würzburg 1905.
Schmoller, G., Die Sonderstellung der deutschen Freihäfen. Hamburg 1878.
Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärkonventionen im Deutschen Reich. Diss. Göttingen 1891.
Triepel, Quellensammlung zur deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1901.
Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.
Frhr. v. Wrangel, Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes. Diss. Breslau. Borna-Leipzig 1907.
Wiese, Verfassungsänderungen nach Reichsrecht. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Heft 12. Breslau 1906.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Berlin. Bd. 1. 1895. Bd. 2. 1897.

Die Abkürzungen entsprechen den „Vorschlägen des Deutschen Juristentags für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken“ (Berlin 1905. Guttentagsche Verlagsbuchhandlung).

Einleitung.

§ 1.

Zur enzyklopädischen Stellung und Entstehungsgeschichte der vorhandenen Sonderrechte.

Sonderrechte sind auf allen Gebieten des Rechts denkbar. Sie können sich überall da finden, wo die Möglichkeit besteht, daß in einer Vereinigung mehrerer Rechtspersönlichkeiten die Minderheit gegen ihren Willen durch Majoritätsbeschlüsse gebunden wird.

Der praktische Wert der Sonderrechte liegt darin, daß sie nur mit Zustimmung des berechtigten Teils aufgehoben oder abgeändert werden können. Sie gewähren also der Minderheit durch ihre Unentziehbarkeit Schutz gegen eine Überwältigung durch Majoritätsentscheidungen. Und gerade dieses Kriterium der Unentziehbarkeit ist es, das den Sonderrechten erst ihre eigentliche Bedeutung verleiht. Man denke sich z. B. den Fall, daß das Mitglied einer Vereinigung auf Grund irgend eines rechtlichen Titels der Allgemeinheit gegenüber eine Sonderstellung einnimmt, etwa von einer der den übrigen Mitgliedern auferlegten Pflichten befreit ist. Falls in dieser Vereinigung das Majoritätsprinzip herrscht, wird das Streben der Mehrheit höchstwahrscheinlich dahin gehen, dem bevorrechtigten Mitglied seine Sonderstellung durch eine Majoritätsentscheidung zu nehmen. Ein solches Sonderrecht wäre also von vornherein illusorisch.

Durch die Klausel der rechtlichen Unentziehbarkeit erhält die Sonderstellung eines Mitglieds demnach erst tatsächlich ihre Bedeutung.

Auf dem Gebiet des Staatsrechts erscheinen Sonderrechte nur in vereinzelten Fällen. Der Grund hierfür liegt vor allem darin,

daß es nur wenige Staatenvereinigungen gibt, in denen das Prinzip der Majoritätsentscheidungen herrscht. Es zählen zu dieser Gruppe lediglich das Deutsche Reich, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Nordamerika.[1]) Von diesen scheiden die beiden letztgenannten von vornherein aus; in ihnen ist der Grundsatz der gleichmäßigen Verteilung von Rechten und Pflichten streng und ohne Ausnahme zugunsten eines Mitgliedes durchgeführt. Sie haben der Entstehung eines Sonderrechts demnach keinen Boden geliefert.

Anders das Deutsche Reich. In ihm bildet der eben genannte Grundsatz zwar auch die Regel, die indessen vielfach durch Ausnahmen durchbrochen ist. Diese Ausnahmen erscheinen in Form von Sonderrechten, als deren Träger die Mitglieder der Vereinigung, oder, mit anderen Worten, die Bundesstaaten des Deutschen Reiches in Betracht kommen.

Eine Untersuchung der Sonderrechte kann sich demnach lediglich auf die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten erstrecken. Auf dem Gebiet des Staatsrechts gibt es nur diese.

Die Begründung der im jetzigen Deutschen Reich vorhandenen Sonderrechte liegt nicht weit zurück. Sie deckt sich zeitlich im allgemeinen mit der Gründung des Reiches selbst, nur ein einziges Sonderrecht stammt aus den achtziger Jahren, einige wenige, vor allem zugunsten Preußens, fanden sich bereits im Norddeutschen Bund. Von allgemeinerer Bedeutung infolge ihrer größeren Anzahl wurden die Sonderrechte erst durch den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund. Hauptsächlich die beiden süddeutschen Königreiche, daneben aber auch Baden, machten ihren Eintritt in den Norddeutschen Bund von der Gewährung gewisser Zugeständnisse abhängig. Hätten sie diese etwa in der Form eines einfachen Gesetzes gefordert und erhalten, so wäre die Majorität der übrigen Bundesstaaten durch nichts gehindert gewesen, ihnen ihre Sonderstellung im Weg eines zweiten Gesetzes wieder zu nehmen.

---

[1]) vgl. Hänel, Staatsrecht I S. 807; Kittel S. 1. Auf die zum Teil äußerst komplizierten Gebilde der süd- und mittelamerikanischen Bundesstaaten hier näher einzugehen, würde den Rahmen der Arbeit überschreiten.

Unzweifelhaft hat der Gedanke an eine derartige Möglichkeit in jener Zeit die Entschließungen der süddeutschen Staaten geleitet. So ist es zu erklären, daß sie sich nicht mit dem bloßen Zugeständnis gewisser Sonderberechtigungen begnügt haben. Vielmehr erlangten und erhielten sie noch einen weiteren Vorteil, durch den die ihnen gewährten Zugeständnisse erst von dauerndem Wert für sie wurden. Dieser Vorteil bestand darin, daß zur Beseitigung derjenigen Bestimmungen, welche ihnen ihre Sonderstellung gewährleisteten, nicht ein Majoritätsbeschluß, etwa in der Form eines Gesetzes, genügen sollte; vielmehr wurde ihre eigene Zustimmung erfordert. Gegen ihren Willen konnte ihnen ihre Sonderstellung demnach nicht mehr genommen werden.

Das, wie oben erwähnt, hervorragendste Kriterium der Sonderrechte war hiermit vorhanden.

Eine weitere Verleihung von Sonderrechten an einzelne deutsche Bundesstaaten hat seit dieser Zeit nicht mehr stattgefunden. Die im Branntweinsteuergesetz [1]) enthaltenen Sonderrechte stellen keine neue Verleihung, sondern eine in anderer Form erfolgende Begründung eines vorher aufgegebenen Sonderrechts dar.

§ 2.

Der Name „Sonderrechte“.

Es fehlt bis jetzt an einer einheitlichen und durchgängig angewandten Bezeichnung für die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten.

Wo die Gesetzgebung des Deutschen Reiches sich mit ihnen beschäftigt, vermeidet sie jeden allgemeinen Ausdruck, so daß in dieser Hinsicht ein Anhalt fehlt.

Es wäre Aufgabe der Wissenschaft gewesen, hier bestimmend einzugreifen und diese Lücke auszufüllen. Verschiedene Schriftsteller haben auch dahingehende Versuche unternommen und die Sonderrechte unter einem einheitlichen Namen zusammengefaßt, ohne daß es indessen gelungen wäre, einem Ausdruck zum Siege zu verhelfen.

---

[1]) vgl. unten § 12.

Vielmehr bietet sich, auch schon bei oberflächlicher Betrachtung, ein buntes Bild von Namen, und jeder Schriftsteller sucht den von ihm gewählten als allein richtig und möglich hinzustellen. Einige Beispiele werden genügen: Hänel[2]) spricht im allgemeinen von iura singulorum und teilt diese ein in Exemptionen und individualisierte Rechte der Einzelstaaten. Kirchenheim verwendet auch iura singulorum als Oberbegriff, teilt diese aber ein in positive und negative. Zorn[3]) verzichtet auf einen solchen Oberbegriff, macht indessen einen Unterschied zwischen „Ausnahmerechten" und „Vorrechten". Laband teilt die „Sonderrechte" ein in „Vorrechte" und „Reservatrechte". Wieder andere Schriftsteller, wie z. B. Kittel, nennen die Labandschen Sonderrechte „Reservatrechte". Dieser Ausdruck wird auch von der Presse vorzugsweise angewandt.

Wenn man das vorhandene Chaos von Namen nicht noch um eine neue Bezeichnung vermehren will, fällt die Wahl unter den angeführten Ausdrücken schwer, um so mehr, als die einzelnen Schriftsteller auf eine Begründung für den von ihnen gewählten Namen entweder überhaupt verzichten, oder, wo sie eine solche geben, diese nicht als durchschlagend erachtet werden kann.

Im folgenden soll der Ausdruck „Sonderrechte" als allgemeine Bezeichnung angewandt werden. Für ihn spricht die Kürze und Faßlichkeit des Wortes sowie der Umstand, daß die Mehrzahl der Schriftsteller im Anschluß an Laband ihn angenommen haben.

Für eine Einteilung der Sonderrechte etwa nach dem Beispiel von Zorn in Ausnahmerechte und Vorrechte läßt sich kein stichhaltiger Grund angeben. Es soll daher auf eine solche Einteilung verzichtet werden, um so mehr, als auch die in Betracht kommenden Gesetzesstellen auf eine solche verzichten und demnach auch hier lediglich Willkür und freies Belieben ausschlaggebend sein könnten.

§ 3.

Die Quellen der Sonderrechte.

Drei Quellen kommen bei der Bildung staatsrechtlicher Normen in Betracht. Es sind dies zunächst Gesetze, unter denen wieder

[1])[2])[3]) vgl. Kittel S. 2.

die Verfassungsgesetze eine hervorragende Stellung einnehmen, weiter Verträge zwischen zwei Staaten und endlich Gewohnheitsrecht.[1])

Inwieweit das Gewohnheitsrecht bei Erzeugung staatsrechtlicher Sätze eine Rolle spielt, ist eine vielumstrittene Frage.[2]) Es erübrigt sich jedoch, im vorliegenden Fall auf dieses Thema näher einzugehen. Zwar kann man über die Frage, ob sich ein Sonderrecht durch „stete Übung einer Rechtsüberzeugung“ [3]) bilden kann, in der Theorie streiten. Für die gewohnheitsrechtliche Neubildung eines Sonderrechts spricht das naturgemäße Streben jedes Einzelstaats nach Erweiterung seiner Machtbefugnisse, dagegen die ebenso begründete Wachsamkeit der staatlichen Organe des Reichs über ihre Kompetenz.

In der Praxis liegt der Fall jedenfalls so, daß keines der bestehenden Sonderrechte sich auf Gewohnheitsrecht gründet. Diese Quelle scheidet also von vornherein aus der Betrachtung aus.

Als weitere Quelle von Sonderrechten kommen ferner, wie gesagt, Gesetze in Betracht. Im Vordergrund steht hier das Gesetz vom 16. 4. 1871, mit anderen Worten: die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches. Sie enthält die Mehrzahl der bestehenden Sonderrechte und zugleich die wichtigsten.

Ferner kommt hier noch das Branntweinsteuergesetz vom 24. 6. 1887 in Betracht.

Endlich enthalten noch einige Verträge Sonderrechte zugunsten süddeutscher Staaten. Es sind dies zunächst das Protokoll zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden und Hessen über die Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung vom 15. 11. 1870; der Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits betr. den Beitritt Württembergs zur Verfassung des Deutschen Bundes nebst dazu gehörigem Protokoll v. 25. 11. 1870; die Militär-

---

[1]) Meyer S. 53.

[2]) vgl. G. F. Puchta, Das Gewohnheitsrecht Teil 2 S. 225 f.; Bruno Schmidt, Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens.

[3]) vgl. Cosack I S. 38; Planck I S. 35; Seulen S. 59. Diese Meinung darf wohl als herrschende angesehen werden.

konvention zwischen dem Norddeutschen Bund und Württemberg d. d. $\frac{\text{Versailles}}{\text{Berlin}}$ den $\frac{21.}{25.}$ 11. 1870; der Vertrag betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes v. 23. 11. 1870 nebst Schlußprotokoll vom selben Tage.

Endlich gehört hierher auch noch die Militärkonvention zwischen Preußen und Sachsen v. 7. 2. 1867.

Diese genannten Verträge haben der Wissenschaft Stoff zu lebhaften Erörterungen gegeben. Sind durch diese Verträge wirkliche Sonderrechte begründet worden, und können Verträge überhaupt als Quelle von Sonderrechten in Betracht kommen? Dies ist die vielumstrittene Frage, die zuerst von Hänel[1]) und im Anschluß an ihn von Löning[2]) aufgeworfen und verneint ist. Allerdings leugnet Hänel nicht schlechthin die Möglichkeit, daß ein wirkliches Sonderrecht sich auf einen Vertrag gründen kann.[3]) Vielmehr macht er unter den Bestimmungen der genannten Verträge und Protokolle einen Unterschied und teilt sie in zwei Gruppen ein. Zu der ersten zählt er alle „authentischen Interpretationen der Verfassungsurkunde", mit andern Worten: die Bestimmungen, die zur Erklärung einzelner Vorschriften der Reichsverfassung beitragen sollen. Diese Bestimmungen stellt er dem Verfassungsrecht gleich.

Mit vollem Recht ist diese Behauptung auf Widerspruch gestoßen.[4]) Eine authentische Interpretation wird nicht ohne weiteres durch den Charakter der von ihr erläuterten Stelle beeinflußt. Wenn der interpretierte Satz auch aus dem Verfassungsrecht stammt, so beruht die Interpretation doch nach wie vor auf Vertrag.

Zur zweiten Gruppe zählt Hänel alle übrigen Bestimmungen. Zweifellos beruhen diese, wie er zugeben muß, auf Vertrag. Jedoch betrachtet er sie als „anomale Erscheinungen" und stellt sie dem übrigen Reichsrecht, soweit es sich auf Gesetz gründet, demnach nicht gleich.

---

[1]) Hänel, Studien I, vor allem S. 248.

[2]) Löning in Hirths Annalen 1875, vor allem S. 347.

[3]) Kittel S. 20 geht zu weit mit seiner Behauptung, Hänel bestreite diese Möglichkeit vollkommen.

[4]) vgl. Kittel S. 21.

Hiermit ist die Frage berührt, ob und inwieweit durch Verträge bindendes Reichsrecht geschaffen werden kann.[1]) Im allgemeinen wird diese Frage verneint, und mit Recht. Denn durch einen bloßen Vertrag wird, mögen ihm auch alle Mitglieder einer Staatenvereinigung zustimmen, noch kein die Untertanen der einzelnen Staaten unmittelbar bindender Rechtssatz geschaffen.[2]) Vielmehr bedarf es hierzu noch der Einführung durch die gesetzgebenden Faktoren des Einzelstaats. Demnach werden Verträge als unmittelbare Quelle staatsrechtlicher Normen im allgemeinen nicht in Betracht kommen. Diese Erwägung mag auch Hänel beeinflußt haben, wenn er im vorliegenden Fall von „anomalen" Erscheinungen spricht. Dieses „Anomale" liegt eben darin, daß hier Verträge die unmittelbare Quelle staatsrechtlicher Normen bilden. Diese Tatsache gibt Hänel übrigens auch offen zu, wenn er sagt[3]): „Wir mögen die hieraus entspringenden Rechte einzelner Bundesstaaten als durch Vertrag begründete, wohlerworbene Individualrechte im Gebiet des deutschen Verfassungsrechts bezeichnen". — Zweifellos beruhen diese von Hänel mit dem Namen „Individualrechte" bezeichneten Sonderrechte im gegenseitigen Verhältnis der Bundesstaaten zueinander auf Verträgen. Die Einzelstaaten haben diese Rechte durch den bloßen Abschluß der Verträge erworben, ohne daß zur Bindung des Gegenkontrahenten im einzelnen Fall etwa noch die Sanktion der innerstaatlichen gesetzgebenden Organe erforderlich gewesen wäre. Soweit diese erfolgt ist, hat sie das durch den Vertrag erworbene Sonderrecht jedes Einzelstaats seinen Angehörigen gegenüber in eine Gesetzesnorm verwandelt, ohne daß hierdurch das Verhältnis der Kontrahenten untereinander eine Änderung erlitten hätte.

Somit kommen die oben genannten Verträge als Quelle von Sonderrechten in Betracht.

Ein Teil von ihnen hat jedoch in der Folgezeit Veränderungen erlitten, die den ursprünglichen Vertragscharakter wesentlich beeinflußt haben.

---

[1]) Meyer S. 54; Zorn S. 105.

[2]) Dies übersieht Kittel S. 20.

[3]) Hänel, Studien I S. 249.

Auszunehmen ist hier die Militärkonvention zwischen Preußen und Sachsen, die in ihrer Eigenschaft als Vertrag unverändert weiterbesteht. Auszunehmen ist ferner ein Teil der Novemberverträge gemäß § 3 des Publikationsgesetzes zur Reichsverfassung. Dieser § 3 sagt:

> „Die Vereinbarungen in dem zu Versailles am 15. 11. 1870 aufgenommenen Protokolle, in der Verhandlung zu Berlin v. 25. 11. 1870, dem Schlußprotokolle v. 23. 11. 1870 sowie unter IV. des Vertrages mit Bayern v. 23. 11. 1870 werden durch dieses Gesetz (d. h. die Verfassungsurkunde) nicht berührt."

Es erscheint eigentümlich, daß diese Bestimmung, bei ihrer weittragenden Bedeutung, seinerzeit nicht zum Bestandteil der Reichsverfassung selbst gemacht worden ist. Die Motive[1]) geben als Grund hierfür den „teils vorübergehenden, teils erläuternden, teils administrativen Charakter" dieser Bestimmungen an; sie fahren fort: „Ihre fortdauernde Geltung ist durch § 3 EG. außer Zweifel gestellt".

So sehr der erstgenannten Behauptung der Motive zuzustimmen ist, so sehr bedarf die letzte der Berichtigung.[2]) Der angeführte § 3 sagt nämlich nicht: „Die Vereinbarungen . . . gelten weiter", sondern nur negativ „. . . werden nicht berührt". Demnach behalten also diese Vereinbarungen ihren ursprünglichen Charakter und erhalten keinen neuen Rechtsgrund, etwa den der gesetzlichen Sanktion, wie man nach der Behauptung der Motive annehmen könnte.

Die Folge hiervon ist zunächst die, daß die Bestimmungen der genannten Verträge, soweit sie ihre Geltung verloren haben, durch § 3 EG. keine neue Stütze erfahren oder etwa wiederhergestellt werden.

Die im § 3 genannten Verträge sind als solche demnach nicht aufgehoben oder ihrem Charakter nach verändert. Die auf ihnen beruhenden Sonderrechte gründen sich also nach wie vor auf Verträge.

---

[1]) Reichstag 1871.

[2]) Laband I S. 47, 48.

Schwieriger stellt sich die Frage, was aus den in § 3 nicht angeführten Bestimmungen der im November 1870 geschlossenen Verträge und Konventionen geworden ist.

Es lassen sich hier zunächst die Militärkonvention mit Württemberg und Nr. III § 5 des bayerischen Vertrags zusammenfassen. Beide sind in den Schlußbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Reichsverfassung aufrechterhalten und werden eingehender zu besprechen sein.[1])

Es bleiben nun noch einige Bestimmungen des bayerischen Vertrags zu erörtern, soweit sie weder in § 3 EG. noch in den Schlußbestimmungen der Reichsverfassung Erwähnung gefunden haben. Es sind dies die §§ 1—6 des bayerischen Vertrags mit Ausnahme des bereits erwähnten § 5 Nr. III.

Das Schicksal dieser Bestimmungen ist in § 7 des genannten Vertrags geregelt, wo es heißt:

> „Die in den vorstehenden §§ 1 bis 6 enthaltenen Bestimmungen sind als ein integrierender Bestandteil der Bundesverfassung zu betrachten.
>
> In allen Fällen, in welchen zwischen diesen Bestimmungen und dem Texte der deutschen Verfassungsurkunde eine Verschiedenheit besteht, haben für Bayern lediglich die ersteren Geltung und Verbindlichkeit."

Im Anschluß an diese vertragliche Vereinbarung haben die Bestimmungen der betreffenden Paragraphen Aufnahme in den Text der Reichsverfassung gefunden und bilden somit einen Bestandteil dieses Gesetzes selbst. Die in ihnen begründeten Sonderrechte stehen daher den auf der Verfassung, also auf Gesetz beruhenden gleich und werden an der betreffenden Stelle besprochen werden.[2])

Die in den Novemberverträgen vereinbarten Sonderrechte stehen somit an Zahl — und übrigens auch an Wichtigkeit — den auf Gesetzen beruhenden erheblich nach. Immerhin ist dies noch kein Grund, eine solche „anomale Erscheinung" überhaupt zu beseitigen, wie dies z. B. Kittel versucht.[3]) Er spricht an der in

---

[1]) vgl. unten S. 30 ff.

[2]) vgl. unten S. 30 ff.

[3]) Kittel S. 23.

Betracht kommenden Stelle zwar lediglich von den Bestimmungen des Schlußprotokolls, man kann seine Behauptungen aber unbedenklich auch auf die übrigen Verträge ausdehnen. Er sagt:

> „Weil die Verträge vom Nov. 1870 nach ihrer eigenen Bestimmung am 1. 1. 1871 ihre Erfüllung erhielten, so waren die Verträge von diesem letzteren Zeitpunkt an materiell Gesetz, und die Verfassungsurkunde v. 16. 4. 1871 bildet nur eine neue Redaktion dieser in Form der Verträge gekleideten Gesetze, ohne denselben dadurch eine andere rechtliche Natur zu verleihen. . . . Demnach (?) haben wir in dem Schlußprotokoll lediglich Gesetzesrecht zu erblicken. Reservatrechte auf Grund von vertragsmäßigen Bestimmungen existieren nicht."

Dem ist zweierlei zu entgegnen.

Zunächst kommt es bei einer derartigen Bestimmung, wie sie im vorliegenden Fall das Schlußprotokoll enthält, nicht auf die materielle, sondern lediglich auf die formelle Seite an. Ob die betreffende Bestimmung materiell Gesetzesrecht enthält oder nicht, ist gleichgültig. Es handelt sich nur darum, daß sie auf einem Vertrag beruht.

Weiter läßt Kittel den oben angeführten § 3 EG. außer acht, durch den die vertragliche Natur des Schlußprotokolls usw. nicht berührt wird. Allein schon mit Rücksicht auf diese Bestimmung ist seine Behauptung unhaltbar.

Als Quellen von Sonderrechten kommen demnach nicht nur Gesetze, sondern auch Verträge in Betracht.

§ 4.

Begriffsbestimmung der Sonderrechte.

Eine Begriffsbestimmung der Sonderrechte muß auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen wie die oben besprochene Namengebung. Die in Betracht kommenden Stellen der Gesetze und Verträge vermeiden eine Definition ebensosehr wie eine Benennung, und die Wissenschaft hat auch hier nicht vermocht, die vorhandene Lücke auszufüllen.

Die streitige Frage lautet: Was ist ein Sonderrecht? und im Anschluß hieran: Wieviele Rechte der deutschen Bundesstaaten sind Sonderrechte?

Die erste Frage läßt sich nur durch rein theoretische Erörterungen beantworten; bei der zweiten rückt der praktische Gesichtspunkt in den Vordergrund.

Der Streit über die Kriterien eines Sonderrechts hat sich im Anschluß an Art. 78 der RV. entwickelt, jenen berühmten Artikel, der nicht mit Unrecht der „meistumstrittene" der ganzen Verfassungsurkunde genannt wird. Im Abs. 2 dieses Artikels ist die Rede von „Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind". Diese Vorschriften, heißt es dann weiter, „können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden".

Es ist allgemein anerkannt, daß mit diesen Worten die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten gemeint sind. Darüber aber, welches die Kriterien eines Rechtes sind, das den Bestimmungen des Art. 78 unterliegt, hat sich die Wissenschaft bislang noch nicht einigen können.

Der Abs. 2 des Art. 78 hat also, wie erwähnt, den Anstoß zu dem Versuch gegeben, eine Begriffsbestimmung der Sonderrechte zu schaffen. Es ist demnach erklärlich, daß im Mittelpunkt der ganzen Untersuchungen die Sonderrechte stehen, die zugleich „Vorschriften der Reichsverfassung" (vgl. Art. 78, 2) sind. Die in den Verträgen mit den süddeutschen Staaten enthaltenen Sonderrechte sind dabei in den Hintergrund getreten, zum Teil sogar so sehr, daß auf ihre selbständige Existenz gar keine Rücksicht genommen wird.

Diese Tatsache zeigt sich vor allem in den Untersuchungen Hänels über die Kriterien der Sonderrechte. Hänel hat sich mit diesem Gegenstand in zweien seiner Werke beschäftigt, in den „vertragsmäßigen Elementen der Reichsverfassung",[1] einer Studie, die mit Recht als „grundlegendes Werk"[2] auf diesem Gebiet bezeichnet werden kann, und in seinem „Deutschen Staatsrecht".[3]

[1] Hänel, Studien I §§ 12—14.
[2] vgl. Kittel S. 8.
[3] Hänel, Staatsr. S. 807—823.

Löning hat sich an ihn eng angeschlossen in einem Aufsatz: „Die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten und die Reichsverfassung".[1]

Hänel verwirft in seinem erstgenannten Werk eine Präzisierung dessen, was materiell unter iura singulorum zu verstehen ist.[2] Eine derartige Begriffsbestimmung hält er für nutzlos; der Hauptwert ist zu legen auf die „Auffindung der formellen Vorschriften, um die es sich allein handelt". Und zwar kommen in Betracht nach seiner Ansicht lediglich Vorschriften der Verfassung. Nur diejenigen Rechte der Einzelstaaten, die in solchen Verfassungsvorschriften niedergelegt seien, gehörten zu den Sonderrechten.

Gegen die Betonung der Form, wie dies bei Hänels Ansicht der Fall ist, läßt sich an sich nichts einwenden. Solange man sich auf die in der Verfassung enthaltenen Sonderrechte beschränkt, erscheint Hänels Standpunkt sogar als allein richtig.

Seine Theorie versagt hingegen, sobald man die Tatsache berücksichtigt, daß sich auch außerhalb der Verfassung, wie z. B. in den Verträgen mit den süddeutschen Staaten, Sonderrechte finden, deren einziger Unterschied von den verfassungsmäßigen eben darin liegt, daß sie außerhalb der Verfassungsurkunde stehen, die aber sonst materiell und formell auf im wesentlichen gleichen Voraussetzungen beruhen.

Löning[3] äußert sich zu dieser Frage: „Es ist freilich die Frage nicht erledigt, ob es nicht noch andere Sonderrechte der Einzelstaaten gäbe, die ihnen zwar nicht auf Grund der Verfassung, aber auf Grund eines speziellen Rechtstitels zustehen. Und hieran knüpft sich die weitere Frage, ob derartige Sonderrechte ohne Zustimmung des berechtigten Staates von dem Reiche aufgehoben werden können, oder aber, ob nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz oder aus einem anderen Grunde zu ihrer Abänderung die Einwilligung des betr. Staates erforderlich sei. In der Tat gibt es solche Sonderrechte im weiteren Sinne des

[1]) Löning in Hirths Annalen 1875 S. 337 f.
[2]) Studien S. 188 f.
[3]) Löning a. a. O. S. 341 f.

Wortes, die begründet sind teils in den Vereinbarungen des Norddeutschen Bundes mit Baden, Hessen, Württemberg und Bayern und keine Aufnahme in die Verfassung gefunden haben, teils durch besondere Gesetze des Deutschen Reiches einzelnen Staaten zugestanden worden sind".

Löning gibt mit diesen Worten das Vorhandensein von Sonderrechten, die außerhalb der Verfassung stehen, zu, wenn er sie auch „Sonderrechte im weiteren Sinne" nennt und damit offenbar nicht auf die gleiche Stufe mit den verfassungsmäßigen stellen will. Leider vermeidet er es, sich weiter auf dieses umstrittene Gebiet zu begeben, und schweigt vor allem auf die von ihm nur gestreifte Frage, ob zur Aufhebung eines solchen vertragsmäßigen Sonderrechts die Zustimmung des berechtigten Staates erforderlich ist oder nicht.

Die Erörterungen Hänels und Lönings berücksichtigen demnach lediglich die in die Verfassung aufgenommenen Sonderrechte. Die Lücke, die durch das Übergehen der vertragsmäßigen und einfach-gesetzlichen Sonderrechte entstanden ist, sucht Hänel auszufüllen durch eine Untersuchung, die er unter dem Titel „Exemtionen" in sein „Staatsrecht" aufgenommen hat.[1]) Es sei gleich bemerkt, daß ihm dieser Versuch mißlungen ist. Der Grund ist vor allem darin zu suchen, daß er sich von seiner früheren, streng formalen Theorie nicht zu trennen vermag und deren Ergebnisse, die, wie erwähnt, auf die verfassungsmäßigen Sonderrechte anwendbar sind, auf die bisher übergangenen anwenden will.

Hänel geht von dem Satz aus,[2]) „daß die Gemeingültigkeit der Reichskompetenz Grundsatz und Regel ist". Weiter folgert er hieraus, daß diese Reichskompetenz verfassungsrechtlich normiert sei und daß demnach Exemtionen von dieser Reichskompetenz begründet sein können nur „entweder in einer Bestimmung der Reichsverfassung, sei dies der ursprüngliche Text ... sei es ein späteres, in den Formen der Verfassungsänderung ergangenes Gesetz, oder in den Nebenverträgen, die durch § 3 des Gesetzes

---

[1]) Hänel, Staatsr. S. 807—823.

[2]) Hänel a. a. O. S. 810.

vom 16. 4. 1871 neben und in Modifikation der Verfassung in unveränderter Geltung erhalten sind".[1])

Was das erste Glied in der Kette dieser Folgerungen anbetrifft, daß nämlich die Reichskompetenz verfassungsrechtlich begründet sei, so ist Hänel mit dieser Behauptung auf berechtigten Widerspruch gestoßen.[2]) Die Verfassung enthält keinen Satz des allgemeinen Inhalts, welche Gebiete der Kompetenz des Reiches unterliegen. Die Befugnisse des Reiches auf dem Gebiet der Justiz und Verwaltung haben in der Verfassung überhaupt keine Aufnahme gefunden.[3])

Dieser Hauptgrund für die Verfassungsmäßigkeit aller Sonderrechte fällt demnach weg.

Den verfassungsmäßigen Sonderrechten stellt Hänel die auf verfassungsändernden Gesetzen und Nebenverträgen beruhenden Sonderrechte gleich. Der innere Grund für diese Gleichstellung ist nicht ersichtlich. Ein verfassungsänderndes Gesetz wird nicht formell Bestandteil der Verfassungsurkunde, es behält zunächst seinen Charakter als einfaches Gesetz, unterliegt also nicht den für Verfassungsänderungen usw. geltenden Vorschriften.

Ebenso ist die Gleichstellung der Nebenverträge mit dem Verfassungstext ohne rechtliche Begründung.

Offenbar passen diese beiden Arten von Sonderrechten nicht zu den übrigen Ausführungen Hänels, die sich, wie erwähnt, durchweg mit den verfassungsmäßigen Sonderrechten beschäftigen. So hat er sie diesen anzugliedern versucht, um seine frühere Theorie beibehalten zu können.

Die übrigen vertragsmäßigen Sonderrechte übergeht Hänel überhaupt; seine Versuche, sie als authentische Interpretationen der Reichsverfassung dieser gleichzustellen, sind bereits oben[4]) besprochen und als unbegründet zurückgewiesen worden.

Faßt man das Ergebnis der Hänelschen und damit Löningschen Untersuchungen zusammen, so ergibt sich, daß beide

[1]) Hänel a. a. O. S. 810, 811.
[2]) Kittel S. 10, 11.
[3]) Meyer, Deutsches Staatsr. S. 235.
[4]) vgl. oben S. 6.

Wesentliches zur Begriffsbestimmung der Sonderrechte beigetragen haben. Hänel war der erste, der den maßgebenden Einfluß der Form für den Begriff eines Sonderrechts hervorgehoben hat, eine Beobachtung, deren Wert allgemein anerkannt wird. Doch liegt gerade in dieser einseitigen Betonung des Formellen auch der Nachteil der Hänelschen Ausführungen: nur diejenigen Rechte der Einzelstaaten, die formell Bestandteile der Verfassung sind, sollen wirkliche Sonderrechte sein.

Außer Hänel und Löning hat sich vor allem Laband mit der Begriffsbestimmung der Sonderrechte beschäftigt. Er hat seine Ansicht niedergelegt in einem Aufsatz: „Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht"[1]) und in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reiches".[2])

In dem erstgenannten Aufsatz führt Laband aus, das Wesen der Sonderrechte ergebe sich aus dem Korporationsbegriff. Überall wo das Prinzip der Majoritätsentscheidungen herrsche, finde sich als logisches Korrelat das Sonderrecht ein, das das Geltungsgebiet der Majoritätsentscheidungen begrenze.[3])

Welche Rechte der Einzelstaaten im heutigen Deutschen Reich begrifflich zu den Sonderrechten gehören, das ergebe sich aus dem Staatsrecht des alten Deutschen Reiches, aus den Bestimmungen der deutschen Bundesakte von 1815 und der Wiener Schlußakte von 1820 sowie aus der Analogie mit dem privatrechtlichen Korporationsbegriff.

Labands äußerst gelehrte und scharfsinnige Ausführungen sind von der Wissenschaft heftig bekämpft worden.[4]) Sie bieten auch in der Tat mehr als genügend Angriffspunkte.

Was zunächst den Vergleich der staatsrechtlichen Sonderrechte mit den privatrechtlichen anbetrifft, so läßt sich hier entgegnen, daß Privat- und öffentliches Recht auf viel zu verschiedenen Grundlagen beruhen, als daß die Ergebnisse der Untersuchungen über die privatrechtlichen Sonderrechte von zwingender Not-

[1]) Laband in Hirths Annalen 1874 S. 1487 ff.

[2]) I S. 106 ff.; vgl. auch Lönings Entgegnung a. a. O., seinen Ausführungen ist im allgemeinen beizupflichten.

[3]) Laband a. a. O. S. 1483.

[4]) Löning a. a. O.; Kittel S. 13.

wendigkeit für die Begriffsbestimmung der staatsrechtlichen Sonderrechte sein müßten.

Dasselbe gilt von dem Vergleich mit den iura singulorum des alten Deutschen Reiches, in dem überdies der Begriff der Sonderrechte keineswegs feststand; die ausgesprochenen Dezentralisationsbestrebungen im alten Reich führten häufig dazu, im Zweifel ein Recht eines Einzelstaates als Sonderrecht anzusehen, das ohne Zustimmung des berechtigten Staates unabänderlich war, während heute eher das Gegenteil der Fall ist.

Am allerwenigsten können die Rechte der Einzelstaaten des Deutschen Bundes zum Vergleich herangezogen werden; wie in jedem Staatenbund, ging die Kompetenz des Bundes nur so weit, als sie ihm vertragsmäßig eingeräumt war. Alle darüber hinaus liegenden Rechte der Einzelstaaten waren einer Beeinflussung durch Majoritätsentscheidungen entzogen.

Die einzelnen Glieder in dieser Kette von Folgerungen sind demnach nicht annehmbar. Immerhin gelangt Laband jedoch zu einem aus andern Gründen richtigen Ergebnis. Er erklärt es für einen allgemeinen Grundsatz,[1]) daß iura singulorum nicht ohne die Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können, und er sieht eine Anwendung dieses Prinzips in Art. 78, 2 der RV., der demnach keine singuläre Vorschrift bilde.

Unter den Rechten der Einzelstaaten unterscheidet Laband drei Gruppen[2]):

a) Mitgliedschaftsrechte, die prinzipiell jedem deutschen Staat gleichmäßig zustehen;
b) Sonderrechte (iura singularia);
c) Rechte der Bundesstaaten als einzelner (iura singulorum), auf die das Reich seine Kompetenz noch nicht ausgedehnt hat.

Die unter b) angeführten „Sonderrechte" definiert Laband noch genauer als „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit, welche Abweichungen von der sonst geltenden Regel zugunsten eines oder einzelner Staaten

[1]) Laband a. a. O. S. 1523.
[2]) Laband, Staatsr. S. 103ff.

bilden".[1]) Diese Definition ist insofern zunächst annehmbar, als sie sämtliche vorhandenen Sonderrechte in sich einschließt. Ihr Fehler liegt darin, daß sie zu weit geht und auch anwendbar ist für gewisse Rechte der Einzelstaaten, die sich von den Sonderrechten durch ihre Widerruflichkeit unterscheiden, wie z. B. der zeitweise Aufschub der Einführnng von Reichsgesetzen, wie er in den Bündnisverträgen mit den süddeutschen Staaten verabredet wurde,[2]) oder die im Münzgesetz für Bayern festgesetzte Vergünstigung zur Prägung eines Halbpfennigs,[3]) von der Bayern bisher noch keinen Gebrauch gemacht hat.

Den Unterschied zwischen diesen widerruflichen Begünstigungen und den eigentlichen Sonderrechten erblickt Laband eben in dem Kriterium der Widerruflichkeit, verschweigt aber leider, woran dieses Kriterium zu erkennen ist. Er sieht es offenbar in der gesetzlichen Bestimmung der Widerruflichkeit, hält also jede Bestimmung, die zugunsten eines Bundesstaates eine Abweichung festsetzt, für ein Sonderrecht, wenn das Gesetz nicht besonders die Bestimmung für widerruflich erklärt.

Gegen diese Annahme spricht der Umstand, daß die Widerruflichkeit eines Gesetzes die Regel bildet, einer besonderen Anerkennung im Gesetzestext also nicht bedarf. Demnach sind Ausnahmebestimmungen zugunsten eines Bundesstaates, die in der Form eines Gesetzes enthalten sind, regelmäßig widerrufliche Bestimmungen, falls sie nicht ausdrücklich für unentziehbar gegen den Willen des Berechtigten erklärt werden. „Ein solcher singulärer Fall, daß die Gesetzgebung sich selbst an den Willen eines Untergebenen bindet, bedarf einer besonderen rechtlichen Sanktion." [4])

Labands oben angeführte Definition bedarf demnach noch eines Zusatzes, durch den die Sonderrechte begrifflich von den widerruflichen Begünstigungen geschieden werden; sie würde also lauten:

„Sonderrechte sind bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit, welche Ab-

---

[1]) Laband, Staatsrecht I S. 106.

[2]) Laband S. 112.

[3]) Kittel S. 23.

[4]) Kittel S. 15.

weichungen von der sonst geltenden Regel zugunsten eines oder mehrerer Bundesstaaten bilden und zu ihrer Beseitigung der Zustimmung des berechtigten Staates bedürfen."

Materiell ist demnach erforderlich eine (gesetzliche oder vertragliche) Bestimmung, die einem oder mehreren Bundesstaaten eine rechtliche Ausnahmestellung einräumt.

Formell ist nötig, daß die Beseitigung dieser Vorschrift an die Zustimmung des bevorrechtigten Staates geknüpft ist. In den meisten Fällen wird sich dieses formelle Erfordernis ohne Schwierigkeit nachweisen lassen. So hat es seinen Ausdruck gefunden in Art. 78, 2 RV. Nicht immer ist es jedoch so klar zu erkennen, und in einigen Fällen, so bei den vertragsmäßigen Sonderrechten, werden allgemeine Regeln eingreifen müssen.

Erster Abschnitt.

Die verfassungsmäßigen Sonderrechte und ihre Beseitigung.

§ 5.

Zur Entstehungsgeschichte des Art. 78.

Die meisten und zugleich wichtigsten Sonderrechte enthält die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches.

Welche Bestimmungen der Verfassung im einzelnen als „Sonderrechte“ anzusehen sind, ist eine seit dem Bestehen dieses Gesetzes vielumstrittene und noch keineswegs entschiedene Frage. Im Verfassungstext findet sich keine Aufzählung der Sonderrechte. Den einzigen Anhaltspunkt bildet Art. 78 der Verfassung, welcher lautet:

> „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben.
>
> Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden“.

Es ist von der Wissenschaft allgemein anerkannt und ergibt sich im übrigen auch aus dem allerdings nicht ganz klaren Wortlaut, daß Abs. 2 dieses Artikels sich auf die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten bezieht. Dies beweist auch ein geschichtlicher Rückblick.[1])

---

[1]) vgl. Seydel, Komm. S. 411; Seulen S. 39f.; Löning in Hirths Annalen 1875 S. 337f.

Während der erste Absatz des Art. 78 sich, wenn auch in etwas anderer Form, bereits in der Verfassung des Norddeutschen Bundes fand, ist Abs. 2 jüngeren Datums. Der jetzige Wortlaut dieser neuen Bestimmung ist zum ersten Mal enthalten in dem Protokoll betr. die Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden und Hessen über Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung, wo es unter Nr. 8 heißt[1]:

> Zu Art. 78 der Verfassung wurde allseitig als selbstverständlich angesehen, daß diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können.

Aus diesem Protokoll ist die vorstehende Bestimmung in den Vertrag mit Württemberg v. 25. 11. 1870 unter 1g[2]) und mit Bayern v. 23. 11. 1870 unter V[3]) übergegangen.

Bei der Neuredaktion der Verfassung wurde diese vertragliche Bestimmung nun als Abs. 2 des Art. 78 in den Gesetzestext der Verfassungsurkunde aufgenommen.

Bei der weiteren Beratung des Verfassungstextes tauchte nunmehr der Gedanke auf, im Anschluß an diesen Abs. 2 des Art. 78 diejenigen Rechte der Einzelstaaten aufzuzählen, die durch diese Bestimmung getroffen wurden, mithin einen Katalog der Sonderrechte, soweit sie in der Verfassung enthalten sind, aufzustellen. Mit der Verwirklichung dieses Gedankens wäre eine Reihe von Streitfragen beseitigt worden, die noch heute einer endgiltigen Beantwortung bedürfen, und die Grund in der unklaren Fassung des Art. 78 Abs. 2 haben.

Leider wurde indessen ein dahingehender Antrag des Abgeordneten Hänel abgelehnt, und zwar mit Rücksicht auf die Schwierigkeit, zu einer solchen ins einzelne gehenden Aufzählung die Zustimmung der verbündeten Regierungen und vor allem des Reichstags zu erlangen.[4])

---

[1]) Stoerk S. 30; Binding S. 168.

[2]) Binding S. 173.

[3]) Stoerk S. 43; Binding S. 198.

[4]) vgl. Rede des Ministers v. Friesen in Hirths Annalen 1872 S. 1616; Wiese S. 33.

Man begnügte sich vielmehr mit der Formulierung des Abs. 2. Die Sonderrechte im einzelnen festzustellen, blieb demnach der Wissenschaft überlassen. Unter Auslegung des Art. 78 Abs. 2 sind auch verschiedene Kataloge der verfassungsmäßigen Sonderrechte aufgestellt worden, ohne daß jedoch bis jetzt endgültig Klarheit darüber geschaffen worden wäre, welche verfassungsmäßigen Rechte der Einzelstaaten Sonderrechte sind und als solche den Bestimmungen des Art. 78 unterliegen.

§ 6.

Umfang der „Verfassung" im Sinne des Art. 78.

Art. 78 spricht von Veränderungen der „Verfassung" und in seinem zweiten Absatz von Vorschriften der „Reichsverfassung".

Das Wort „Verfassung" läßt eine doppelte Auslegung zu.[1]) In einem weiteren, materiellen Sinne wird es gebraucht zur Bezeichnung des „Inbegriffs aller Rechtsnormen, über das Subjekt der höchsten Gewalt im Staat und über die Ausübung der Staatsgewalt", es umfaßt also den ganzen gegenwärtigen Verfassungszustand eines Staates.[2])

In einem engeren, formellen Sinn ist „Verfassung" mit „Verfassungsurkunde" gleichzusetzen.

Es bedarf kaum einer besonderen Begründung, daß mit „Reichsverfassung" im Sinne des Art. 78 die Verfassungsurkunde gemeint ist.

Diese Auffassung deckt sich mit dem allgemeinen Sprachgebrauch, insbesondere der Zeit, in der die Verfassungsurkunde entstanden ist. So heißt es in der Thronrede v. 24. 11. 1870, die bei der Eröffnungssitzung des Reichstags durch den Staatsminister Delbrück verlesen wurde, dem Reichstag werde vorgelegt werden „eine vom Bundesrat einstimmig angenommene Verfassung eines Deutschen Reiches".[3]) Ferner heißt es in der Einleitung der Verfassungsurkunde selbst:

---

[1]) Wiese S. 6.

[2]) vgl. Arndt, Staatsr. S. 186; Hänel, Staatsr. S. 119; Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesr. I S. 75.

[3]) vgl. Bezold, Mat. der deutschen Reichsverfassung Bd. 3 S. 131.

„Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben“.

Endlich lautet die Überschrift des zweiten Teils des Verfassungsgesetzes:

„Verfassung des Deutschen Reiches“.

Ferner deckt sich diese Auffassung mit dem Sprachgebrauch der Verfassungsurkunde selbst. So oft in dieser das Wort „Verfassung“ gebraucht wird, z. B. in den Art. 2, 4 Nr. 1, 40, ist hiermit lediglich die Urkunde gemeint.

Allerdings ist in diesen Artikeln jedem Mißverständnis dadurch vorgebeugt, daß nicht wie in Art. 78 allgemein von „der Verfassung“, sondern mit besonderem Hinweis von „dieser Verfassung“ gesprochen wird. Warum ein solcher Hinweis in Art. 78 fehlt, ist unklar. Immerhin genügen die angeführten Gründe, um darzutun, daß mit „Verfassung“ im Sinne des Art. 78 lediglich der Text der Verfassungsurkunde gemeint ist.

Diese Ansicht ist auch in der Literatur die herrschende. Anderer Meinung ist nur Zorn;[1] er behauptet, daß den Vorschriften des Art. 78 nicht nur jedes Gesetz unterliege, das formell, sondern auch das materiell eine Verfassungsänderung enthalte. Die Verfassungsurkunde und ihre Bestimmungen bieten jedoch keinen Anhalt für diese zu weit gehende Auffassung.

Vielmehr ergibt sich aus dem oben Gesagten, daß unter „den Vorschriften der Reichsverfassung“ im Sinne des Art. 78 die gesamten Bestimmungen der Verfassungsurkunde mit ihren 78 Artikeln zu verstehen sind, also auch lediglich diejenigen Sonderrechte, die sich in diesen Artikeln erwähnt finden.

Ob und inwieweit das sogen. Einführungsgesetz sowie die Eingangsworte außerdem noch Bestandteil der Verfassung im Sinne des Art. 78 sind, kann hier unerörtert bleiben, da in ihnen Sonderrechte nicht begründet sind.

Eine besondere Berücksichtigung erfordern die im Text der Verfassung erwähnten Gesetze und Verträge, wie z. B. die Militärkonvention zwischen dem Norddeutschen Bund und Württemberg und die sich ebenfalls auf militärische Angelegenheiten beziehenden

[1]) vgl. Zorn I S. 432.

Teile des Bundesvertrags mit Bayern (III, 5). Die in Bezug genommenen Bestimmungen werden durch eine derartige Erwähnung nicht ohne weiteres Verfassungsrecht im Sinne des Art. 78 der RV. Schon bei Beratung der Verfassung erschien es im Reichstag zweifelhaft, wo die Grenze zu ziehen sei, und welche Bestimmungen durch eine derartige Erwähnung Bestandteil der Verfassungsurkunde geworden seien.[1])

Völlige Klarheit ist in dieser Hinsicht noch nicht geschaffen. Ein zugrunde liegendes Prinzip, wonach etwa die Zugehörigkeit zur Reichsverfassung von gewissen Voraussetzungen abhängig wäre, läßt sich auch nicht ermitteln. Es ist also nötig, im folgenden an den geeigneten Stellen im einzelnen auf die im Verfassungstext angeführten Gesetze und Verträge einzugehen.

§ 7.

Die „bestimmten Rechte einzelner Bundesstaaten" im Sinne des Art. 78.

Die den Bestimmungen des Art. 78 unterliegenden Sonderrechte sind dort, wie schon erwähnt, definiert als „Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind" (Art. 78 Abs. 2).

Die Unklarheit, an der diese Begriffsbestimmung leidet, hat zu einer Reihe von Auslegungen von verschiedener Bedeutung und Tragweite Veranlassung gegeben.

Unter den bestehenden Ansichten kann man drei Gruppen unterscheiden. Die Vertreter jeder Gruppe stehen grundsätzlich auf dem gleichen Boden, wenn sie auch in Einzelheiten wieder voneinander abweichen.[2])

Als wichtigster Vertreter der ersten Gruppe kommt der sächsische Minister Freiherr v. Friesen in Betracht, der seine Ansicht in einer Rede vor der sächsischen Kammer der Abgeordneten am 23. 2. 1872 klargelegt hat.[3]) Seine Ansicht verdient insofern be-

---

[1]) vgl. Wiese S. 17, 18.

[2]) Löning a. a. O. S. 340.

[3]) Rede des Ministers Frhr. v. Friesen in Hirths Annalen 1872 S. 1616 ff.

sondere Beachtung, als er sich bei den Versailler Verhandlungen und so mittelbar auch an der Schaffung des Art. 78 Abs. 2 in hervorragendem Maße beteiligt hat.

Friesen sucht aus der Entstehungsgeschichte des Art. 78 nachzuweisen, daß die Bestimmung dieses Abs. 2 sich nicht nur auf die in der Verfassung enthaltenen Sonderrechte erstrecke. Vielmehr ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte, daß dieser Abs. 2 sich vor allem auf die in den Verträgen mit den süddeutschen Staaten begründeten Sonderrechte beziehe. Er sagt[1]):

> „Ich glaube, daß man annehmen kann, daß diese Bestimmung sich keineswegs bloß auf die speziell in den einzelnen Verträgen mit den zugetretenen süddeutschen Staaten enthaltenen Reservatrechte bezieht, sondern überhaupt auf alle diejenigen Rechte der einzelnen Staaten, die unter den Begriff iura singulorum fallen. Freilich bemerke ich ausdrücklich, daß die Frage, wieweit das geht, welche einzelnen Vorschriften der Verfassung darunter fallen, damit nicht entschieden worden ist, und daß es, wenn dies einmal streitig werden sollte, Sache der Interpretation sein wird, zu entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt oder nicht“.

Drei verschiedene Gruppen von Sonderrechten oder, wie er sagt, Reservatrechten berührt Friesen mit diesen Worten. Er spricht zunächst allgemein von den iura singulorum der Einzelstaaten und ordnet diesen die in den Verträgen bezw. Protokollen und in der Verfassung enthaltenen Sonderrechte unter.

Was zunächst seinen Versuch anbetrifft, die iura singulorum im allgemeinen mit der Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 in Zusammenhang zu bringen, so ist dieser als gescheitert zu betrachten, ebenso wie der gleiche Versuch in bezug auf die in den Verträgen enthaltenen Sonderrechte.

Für Friesen spricht zwar die Entstehungsgeschichte des Art. 78. Es ist unbestritten, daß die Bestimmung des Abs. 2 mit Rücksicht auf die damals noch zum großen Teil in den Verträgen fest-

[1]) Friesen a. a. O. S. 1619.

gesetzten Sonderrechte der süddeutschen Staaten aufgenommen worden ist.

Gegen Friesens Ansicht spricht der Umstand, daß in Art. 78 ausdrücklich von Vorschriften der Reichsverfassung die Rede ist. Und daß hierunter nur die in den 78 Artikeln des Verfassungsgesetzes genannten Sonderrechte zu verstehen sind, ist oben auseinandergesetzt. Ein Versuch, die Vorschrift des Art. 78 auf die außerhalb der Verfassung, z. B. in den Verträgen enthaltenen Sonderrechte zu beziehen, steht demnach in Widerspruch mit dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 78.[1])

In dem oben angeführten Teil seiner Rede spricht Friesen weiter auch von den in der Verfassung enthaltenen Sonderrechten. Sein auf diese bezüglicher Vorschlag, der Interpretation von Fall zu Fall die Beantwortung der Frage zu überlassen, ob ein Recht eines Einzelstaates ein Sonderrecht sei, ist für die Beantwortung dieser Frage selbst ohne praktische Bedeutung.

Die Ansicht Friesens scheitert an einer zu weit gehenden Interpretation des Art. 78. Eine ähnliche Auslegung hatte vor ihm bereits Riedel befürwortet. Dieser zählt in seinem Kommentar[2]) zu Art. 78 zunächst die vertragsmäßigen Sonderrechte auf und fährt dann fort:

> „Hiermit ist der Inhalt des Art. 78 nicht erschöpft; es werden vielmehr auch alle jene Verfassungs- und Vertragsänderungen darunter zu subsumieren sein, durch welche ein in der Verfassung oder in den Verträgen besonders anerkanntes, bei Eingehung der Verfassungsbündnisse vom Jahre 1867 und 1870 von sämtlichen Kontrahenten als einseitig unabänderlich gedachtes oder erklärtes Recht eines einzelnen Staates ganz oder teilweise aufgehoben wird“.

Derselben Meinung ist Seydel in seinem Kommentar; er sagt[3]):

---

[1]) Löning a. a. O. S. 345.

[2]) Komm. zur deutschen VerfUrk. S. 164.

[3]) Seydel, Komm. S. 424.

„Man pflegt von dieser Bestimmung (des Art. 78) gewöhnlich als von der Bestimmung über die Reservatrechte zu sprechen. Es ist wahr, daß diese Rechte den Abs. 2 veranlaßt haben. Allein seinem Wortlaut nach begreift er nicht nur diese Rechte, sondern alle bestimmten Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältnis zur Gesamtheit".

Die Ähnlichkeit dieser von den bayrischen Staatsrechtlern Riedel und Seydel vertretenen Ansicht mit der von Friesen ausgesprochenen liegt auf der Hand; eine besondere Widerlegung erübrigt sich demnach.

Die Vertreter dieser ersten Gruppe befürworten demnach eine offenbar zuweit gehende Interpretation des Art. 78 Abs. 2.

Auf dem entgegengesetzten Standpunkte stehen Zorn und und G. Meyer, die als Vertreter einer zweiten Gruppe angesehen werden können.

Meyer[1]) versteht unter den „bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten" diejenigen Exemtionen derselben von der Reichskompetenz, die ihnen auf Grund bestimmter Vorschriften der Reichsverfassung zustehen.

Als Beweis für die Richtigkeit seiner Ansicht führt Meyer eine Bestimmung an, die als erläuternder Zusatz zu Art. 78 Abs. 2 in den Vertrag mit Bayern vom 23. 11. 1870 unter Nr. 5 aufgenommen ist. Diese Bestimmung lautet:

„Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziff. 3 dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden".

Nach Ansicht Meyers enthalten nun die Bestimmungen unter Ziff. 3 die Exemtionen Bayerns von der Reichskompetenz.

---

[1]) Meyer Anschütz S. 595; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 105 Anm. 7.

Meyers Ansicht ist vor allem von Hänel[1]) bekämpft worden.

Darin ist allerdings Meyer beizustimmen, daß der angeführte Zusatz eine Erläuterung darstellt, aber eine Erläuterung des Vertrages mit Bayern, nicht der Reichsverfassung, in deren Text er auch nicht aufgenommen bezw. angeführt ist. Diesen Zusatz zur Erläuterung eines Artikels der Reichsverfassung heranzuziehen, liegt demnach kein Anlaß vor, da es sich um zwei ganz verschiedene Bestimmungen handelt.

Ferner enthält Nr. 3 des Vertrages mit Bayern keineswegs eine vollständige Aufzählung der bayrischen Exemtionen; z. B. steht die Bier- und Branntweinsteuer unter Nr. 2.[2]) Wollte Meyer seine Ansicht aufrechterhalten, so müßte er nachweisen, daß unter Nr. 3 des Vertrages sämtliche Rechte Bayerns aufgezählt seien, die den Bestimmungen des Art. 78 Abs. 2 unterliegen, und daß diese Rechte lediglich Exemtionen von der Reichskompetenz seien. Ein derartiger Nachweis ist aber kaum möglich.

Eine gewisse Ähnlichkeit mit den Ausführungen Meyers weist die von Zorn vertretene Ansicht auf.[3]) Er hält die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 für eine Anomalie bedenklichster Art in einem geordneten Staatswesen und will sie aus diesem Grund möglichst eng interpretiert wissen. Zorn unterscheidet[4]) zwischen „Vorrechten" und „Ausnahmerechten" eines Einzelstaates, je nachdem „es sich um integrierende Bestandteile des Verfassungsorganismus handelt, die nur für einzelne Bundesglieder ein höheres Maß von Rechten konstituieren, oder um Ausnahmen von der Reichsverfassung".

Einer derartigen Unterscheidung läßt sich an sich nichts vor-

---

[1]) vgl. Hänel, Studien I S. 207 Anm. 100; im Anschluß an ihn Wiese S. 38.

[2]) Meyer a. a. O. S. 595 Anm. 20 erklärt: Ziff. 3 umfasse alle diejenigen Exemtionen, welche speziell Bayern in dem betreffenden Vertrag eingeräumt seien, während die unter 2 aufgeführten bereits Baden und Hessen zugestanden seien. Mit dieser Ausführung läßt sich seine oben angegebene Behauptung aber nicht rechtfertigen.

[3]) Zorn, Staatsr. I S. 130.

[4]) Zorn I S. 130 f.

werfen. Die Folgerungen, die Zorn aus ihr zieht, sind aber kaum als berechtigt anzusehen; vor allem bietet der Wortlaut des Art. 78 Abs. 2 keine Veranlassung dazu.

Es ist allerdings berechtigt, eine Ausnahmevorschrift wie die des Art. 78 Abs. 2 eng zu interpretieren.[1]) Aber Zorn geht ebenso wie Meyer über die Grenze des Zulässigen hinaus, und beide kommen so in Widerspruch mit dem Text der Reichsverfassung. In Art. 78 Abs. 2 ist weder die Rede von Exemtionen von der Reichskompetenz noch von Ausnahmerechten eines Einzelstaates, d. h. „von solchen Rechten eines Bundesgliedes, die sich als Abweichungen und Ausnahmen, als Widersprüche gegen die Rechtseinheit im Reiche darstellen",[2]) und die Zorn allein den Vorschriften des Art. 78 Abs. 2 unterstellen will, während er die „Vorrechte" als nicht hierher gehörig ansieht. Die Worte des Art. 78 Abs. 2: „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit", sprechen gegen die von Meyer und Zorn vertretene Ansicht.

Die von beiden Schriftstellern auf Grund ihrer Ansicht aufgestellten Verzeichnisse der Sonderrechte können also nur als teilweise vollständig angesehen werden. Die „Vorrechte" im Sinne Zorns sowie alle Sonderrechte, die nicht Exemtionen von der Reichskompetenz sind, wären zur Vervollständigung der Verzeichnisse heranzuziehen.

Als Vertreter einer dritten Gruppe ist Laband zu betrachten. Er hat sich mit der Auslegung des Art. 78 Abs. 2 in einem Aufsatz beschäftigt: „Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht".[3]) Er gelangt hier zu folgendem Ergebnis[4]):

> „Art. 78 Abs. 2 enthält keine erschöpfende Bestimmung darüber, welche Rechte der Einzelstaaten nicht ohne Zustimmung derselben aufgehoben werden können, sondern nur eine Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, daß

---

[1]) vgl. Löning a. a. O. S. 345.

[2]) Zorn a. a. O.

[3]) Laband in Hirths Annalen 1874 S. 1487 f.

[4]) Laband a. a. O. S. 1524.

iura singulorum nicht ohne die Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können".

Dieses Ergebnis ist als richtig anzuerkennen und auch mit der oben[1]) gegebenen Begriffsbestimmung der Sonderrechte vereinbar. Art. 78 Abs. 2 enthält eine Anwendung des allgemeinen Prinzips, daß Sonderrechte nicht ohne Zustimmung des berechtigten Staates beseitigt werden können. Dieses Prinzip bedurfte gegenüber der apodiktischen Form des Abs. 1 einer besonderen Anerkennung, ohne daß durch die Anerkennung in diesem einen Fall das Prinzip im allgemeinen hätte ausgeschlossen werden sollen.[2])

Daß die ausdrückliche Anerkennung dieses Prinzips in Art. 78 Abs. 2 sich lediglich auf die in der Verfassung enthaltenen Sonderbestimmungen vollzieht, ist nach dem oben[3]) über den Umfang der „Verfassung" Gesagten selbstverständlich. Es wäre daher verfehlt, das hier ausgesprochene Prinzip ohne weiteres z. B. auf die vertragsmäßigen Sonderrechte zu übertragen; vielmehr wird es hierzu einer besonderen Begründung bedürfen.

Das von Laband auf Grund seiner Ausführungen aufgestellte Verzeichnis der Sonderrechte ist im allgemeinen als richtig und vollständig anerkannt, wenn auch in manchen Einzelheiten noch Meinungsverschiedenheiten vorhanden sind.

Eine Aufzählung der unter Art. 78 Abs. 2 fallenden Rechte muß sich nach dem eben Ausgeführten demnach beschränken auf Vorschriften der Verfassungsurkunde selbst. Ferner müssen dies, nach dem Wortlaut der Bestimmung, Vorschriften sein, durch welche einzelnen Staaten bestimmte Rechte zugesichert werden, mögen diese Rechte nun ausdrücklich vorbehalten oder besonders verliehen sein. Zu den Sonderrechten im Sinn des Art. 78 gehören demnach nicht solche Rechte, die den Einzelstaaten nicht besonders vorbehalten oder verliehen sind, sondern die ihnen nach der allgemeinen Kompetenz des Reiches ohne weiteres zustehen. Weiter sind hierher nicht zu rechnen solche Rechte, die allen Einzel-

---

[1]) vgl. oben S. 17.

[2]) vgl. Löning a. a. O. S. 342; Seulen S. 37.

[3]) vgl. oben § 6 S. 21 f.

staaten zukommen. Vielmehr sind nur diejenigen Rechte hierher zu zählen, die einem oder mehreren Bundesstaaten zustehen, den übrigen aber nicht.

Für eine derartige Auslegung des Art. 78 Abs. 2 spricht der Wortlaut dieser Bestimmung, der, mangels eines anderen Anhaltspunktes, allein in Betracht kommen kann.

§ 8.

Die verfassungsmäßigen Sonderrechte im einzelnen.

Es fehlt an einem grundlegenden Prinzip für die Verteilung der Sonderrechte unter den Einzelstaaten. Hänel will dieses Prinzip zwar sehen in „der Abstufung der organischen Rechte der Einzelstaaten nach einer ungefähren Schätzung ihres politischen Gewichts“.[1])

Entspräche diese Behauptung den Tatsachen, so müßte Preußen als der politisch wichtigste Einzelstaat über die meisten Sonderrechte verfügen. Die Verfassung gibt Preußen aber nur ein einziges Sonderrecht[2]) und stellt es damit auf eine Stufe mit Oldenburg, Hamburg und Bremen, während Hessen, dem ein ungleich höheres politisches Gewicht als den Hansestädten zukommt, überhaupt auf jedes verfassungsmäßige Sonderrecht verzichten muß.

So versagt also das von Hänel vertretene Prinzip.

Es dürfte überhaupt schwer fallen, ein derartiges Prinzip ausfindig zu machen. Unabhängig von einem solchen haben sich die Sonderrechte der deutschen Bundesstaaten entwickelt, und entscheidend für ihr Fortbestehen bei der Errichtung des Deutschen Reiches waren historische Gründe; zum Teil sind sie aus der Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes übernommen, die bekanntlich das Vorbild der Reichsverfassung war.

a) Das Sonderrecht Preußens.

Für Preußen ist ein Sonderrecht in Art. 11 Abs. 1 der Reichsverfassung normiert, wonach dem König von Preußen das Bundes-

[1]) Hänel, Staatsrecht S. 808.

[2]) s. unten unter a).

präsidium und damit überhaupt die gesamten Präsidialrechte zustehen.

Offenbar handelt es sich hier um eine Vorschrift der Reichsverfassung, durch die, lediglich für Preußen, ein bestimmtes Recht in dessen Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt wird. Dieses Recht unterliegt daher der Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 und kann nur mit Zustimmung Preußens abgeändert werden.[1])

Praktisch ist es allerdings gleichgültig, ob man das Präsidialrecht dem besonderen Schutz des Art. 78 Abs. 2 unterstellt oder nicht. Denn Preußen hat vermöge seiner 17 Stimmen im Bundesrat die Möglichkeit, eine Änderung der Verfassung auch schon nach Art. 78 Abs. 1 zu hindern.

b) Die Sonderrechte Bayerns.

1. Nach Art. 4 Nr. 1 ist die Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches ausgeschlossen hinsichtlich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse in Bayern.

2. Nach Art. 4 Nr. 8 untersteht das Eisenbahnwesen in Bayern der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches nur vorbehaltlich der Bestimmung in Art. 46. Das einzige, dem Reich in Eisenbahnangelegenheiten Bayern gegenüber zustehende Recht ist in Art. 46 Abs. 3 normiert; hiernach hat das Reich lediglich die Befugnis, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.

3. Nach Art. 4 Nr. 10 findet auf das Post- und Telegraphenwesen in Bayern das Recht des Reiches auf Beaufsichtigung und Gesetzgebung lediglich nach Maßgabe der Bestimmung des Art. 52 Anwendung. Demzufolge sind die in Art. 48—51 für das Reich normierten Befugnisse Bayern gegenüber nicht anwendbar.

Post und Telegraphie sind demnach für Bayern nicht Reichs-, sondern Staatsverkehrsanstalten; die notwendige Folge hiervon ist,

---

[1]) So v. Rönne II, 1 S. 46; Arndt, Staatsrecht S. 199; Löning S. 365; v. Jagemann S. 231; a. A. Hänel, Studien Bd. 1 S. 119; G. Meyer, Staatsrecht S. 597; ders., Staatsrechtl. Erörterungen S. 79; Zorn I S. 130f.

daß Bayern an den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens keinen Anteil hat (Art. 52 Abs. 4).[1])

4. Nach Art. 6 führt Bayern im Bundesrat 6 Stimmen. Hierin ist ein Sonderrecht Bayerns zu sehen.

Art. 6 normiert die Stimmrechte der Einzelstaaten im Bundesrat. Nach einer, vor allem von Löning vertretenen Auffassung sind die sämtlichen in Art. 6 aufgezählten Stimmrechte der Einzelstaaten Sonderrechte im Sinne des Art. 78 Abs. 2 und unterliegen dessen Vorschriften. Eine Abänderung der Stimmrechte eines Einzelstaates müßte demnach Stimmeneinheit im Bundesrat erfordern.[2])

Es ist indessen kaum anzunehmen, daß ein derartiger Ausnahmefall, wie es das Postulat der Stimmeneinheit doch ist, in der Verfassung keine ausdrückliche Erwähnung gefunden haben sollte. Auch steht die von Löning vertretene Auffassung im Widerspruch mit dem Wortlaut des Art. 78 Abs. 2, in dem die Rede ist von „bestimmten Rechten einzelner", nicht aber „aller Bundesstaaten". Ein Recht, das allen Bundesstaaten gleichmäßig zusteht, kann nicht als Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 betrachtet werden.

Die Löningsche Auffassung ist vor allem von Hänel und Laband bekämpft worden.[3])

Hänel erklärt die Feststellung der Stimmrechte nur für die „Anwendung des allgemeinen Verfassungsgrundsatzes, daß ... das Stimmgewicht jedes Einzelstaates sich nach seiner ungefähren politischen Bedeutsamkeit ... abstufen soll, eine Abstufung, rücksichtlich der man die Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes gelten ließ".

Die Verteilung der Stimmrechte unter die Einzelstaaten ist demnach in Anlehnung an ein allgemeines, geschichtliches Prinzip

[1]) vgl. zu 1—3 übereinstimmend: Meyer, Staatsrecht S. 595 ff.; Löning S. 365 ff.; Arndt, Staatsrecht S. 199; v. Rönne II, 1 S. 46 ff.; Hänel, Studien Bd. 1 S. 208; ders., Staatsrecht S. 813 ff.; Zorn I S. 130 ff., 119 ff.; Laband, Staatsrecht I S. 107 ff.

[2]) Löning S. 367; Seydel S. 135; Arndt, Staatsrecht S. 199; v. Rönne II, 1 S. 46 ff.

[3]) Laband in Hirths Annalen 1879 S. 1510; Hänel, Studien Bd. 1 S. 201 ff.; ders., Staatsrecht S. 808; Zorn I S. 130, 118 ff.

erfolgt, und Art. 6 der Reichsverfassung ist die Wiedergabe des Art. 6 der Deutschen Bundesakte von 1815, der die Stimmverteilung im Plenum des Bundestags normierte. Die Abänderung liegt darin, daß Bayern statt der ihm in Anwendung des Prinzips eigentlich zukommenden 4 Stimmen deren 6 führt.

Das für die Stimmenverteilung maßgebende Prinzip war enthalten in den Worten des Art. 6 der Norddeutschen Bundesverfassung: „Die Stimmführung verteilt sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes". In diesen Worten lediglich die Angabe des historischen Grundes sehen zu wollen, weshalb man gerade diese und keine andere Stimmverteilung gewählt hatte,[1]) dürfte verfehlt sein. Derartige historische Hinweise im Verfassungstext sind ungebräuchlich und entbehren des inneren Grundes.

Die jetzige Fassung des Art. 6 der Reichsverfassung spricht das Prinzip der Stimmverteilung zwar nicht mehr formell und ausdrücklich aus, läßt es aber materiell bestehen.[2]) Dies ergibt sich unter anderm auch daraus, daß die Stimmen Preußens „mit den ehemaligen Stimmen von Hannover usw." gerechtfertigt und begründet werden.

Die Anwendung und Durchführung eines derartigen allgemeinen Prinzips, dessen Bestehen demnach anzunehmen ist, begründet keine Ausnahmevorschrift zugunsten der durch das Prinzip getroffenen Allgemeinheit. Auch aus diesem Grund wird offenbar für die Mehrzahl der Einzelstaaten in Art. 6 der Reichsverfassung kein Sonderrecht begründet. Wohl aber geschieht dies da, wo das Prinzip zugunsten eines Einzelstaates durchbrochen wird, wie dies bei Bayern der Fall ist.

Dieses bayrische Sonderrecht hat zur Voraussetzung das oben angegebene Prinzip der Stimmenverteilung. Dieses Prinzip ist kein bleibendes, seine Beseitigung ist im Weg des Art. 78 Abs. 1 möglich, ohne daß hierzu etwa nach Abs. 2 die Zustimmung jedes Einzelstaats erforderlich wäre. Auch Bayern stünde in diesem

---

[1]) Löning S. 367.

[2]) Laband a. a. O. S. 1511.

Fall kein Vetorecht zu, denn sein Sonderrecht hat nichts zu tun mit der Aufrechterhaltung dieses Prinzips.

Eine Abänderung des Art. 6 der Reichsverfassung, etwa in der Art, daß die Verteilung der Stimmen sich nach der Größe oder Bevölkerungszahl der Einzelstaaten richten sollte, würde also den Verlust dieses bayrischen Sonderrechts nach sich ziehen.

5. Art. 8 Abs. 2 begründet für Bayern das Sonderrecht auf einen ständigen Sitz in dem Ausschuß des Bundesrats für Landheer und Festungen.

6. Art. 8 Abs. 3 enthält das Sonderrecht Bayerns auf einen ständigen Sitz in dem Ausschuß des Bundesrats für die auswärtigen Angelegenheiten, und das Sonderrecht Bayerns auf den Vorsitz in diesem Ausschuß.[1])

7. Nach Art. 35 Abs. 2 bleibt in Bayern die Besteuerung des inländischen Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten.

8. Ein weiteres Sonderrecht zugunsten Bayerns ist durch Art. 40 der Reichsverfassung normiert. Durch Art. 40 sind die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags vom 8. 7. 1867 aufrechterhalten, soweit sie nicht durch die Vorschriften der Reichsverfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem im Art. 7 bezw. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.

Die Bezugnahme auf Art. 78, der Veränderungen von Verfassungsvorschriften zum Inhalt hat, sowie auf Art. 7, der selbst wieder auf Art. 5 Bezug nimmt und das Recht des Bundesrates zur Abänderung von Verordnungen festsetzt, läßt erkennen, daß den einzelnen Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages ein ganz verschiedener Charakter zukommt, und daß sie, trotz Erwähnung des Vertrages im Text der Verfassung, keineswegs sämtlich Verfassungsrecht geworden sind.

Nach einer Erklärung des Präsidenten Delbrück als Vertreter des Bundesrats im Reichstag[2]) sind die in Frage kommenden Bestimmungen teils administrativer, teils legislativer, teils verfassungsrechtlicher Natur. Es ist unmöglich,

[1]) Die Sonderrechte zu 5. u. 6. sind fast allgemein als solche anerkannt; a. A. Meyer S. 596, der diese Bestimmungen stillschweigend übergeht; vgl. im übrigen die S. 32 Anm. 1 genannten Quellen.

[2]) Rede in der Sitzung vom 7. 12. 1870; Bezold III S. 279.

im Rahmen dieser Abhandlung die Vertragsbestimmungen einzeln auf ihre Zugehörigkeit zu einer der drei Klassen zu untersuchen. Vielmehr muß Bezug genommen werden auf die eingehenden Erörterungen Delbrücks in seiner Monographie über Art. 40 der Reichsverfassung. Hiernach kommt verfassungsrechtlicher Charakter dem Art. 5 II § 2 unter e des Vertrags vom 8. 7. 1867 zu,[1]) einer Bestimmung, die auch Bayern eine Sonderstellung einräumt und die lautet:

> „Im Norddeutschen Bunde wird von dem in den übrigen Vereinsstaaten erzeugten Wein und Traubenmost eine Übergangsabgabe nicht erhoben werden."

Diese Bestimmung unterliegt als verfassungsrechtlicher Satz den Vorschriften des Art. 78 Reichsverfassung, und zwar auch des Abs. 2, da Art. 40 auf den ganzen Art. 78 Bezug nimmt. Bayern — und ebenso die anderen süddeutschen Staaten — nimmt hiernach den Staaten des früheren Norddeutschen Bundes gegenüber insofern eine Ausnahmestellung ein, als es befreit ist von der sonst geltenden, unter Art. 5 II § 3 d festgesetzten Regel des Zollvereinigungsvertrages; hiernach dürfen die Staaten, die innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines Konsumtionsgegenstandes[2]) gelegt haben, den gesetzlichen Betrag desselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus anderen Vereinsstaaten voll erheben,[3]) aus Bayern aber nicht. — Allerdings hat dieses Sonderrecht bis jetzt noch keinen praktischen Wert, da es in den Staaten des ehemaligen Norddeutschen Bundes noch keine innere Weinsteuer gibt, Übergangsabgaben daher auch nicht erhoben werden können. Das Sonderrecht würde von Bedeutung werden erst bei Einführung einer Weinsteuer in den norddeutschen Staaten. —

9. Die Bestimmungen des Abschn. XI (Art. 57—64) kommen in Bayern nur nach Maßgabe des Bündnisvertrages vom 23. 11. 1870 unter III § 5 zur Anwendung.

---

[1]) Delbrück S. 29ff.; Hänel, Studien I S. 141; ders., Staatsr. S. 56ff.; Arndt, Komm. S. 188 Anm. 1.

[2]) In Betracht kämen vor allem Wein und Most.

[3]) vgl. Kittel S. 57.

10. Das Recht des Reiches zur Aufstellung des Militäretats ist Bayern gegenüber nach Maßgabe der Schlußbestimmung zum Abschn. XII der Reichsverfassung beschränkt.

Die Frage, ob die in den Schlußbestimmungen zu Abschn. XI und XII erwähnten Teile des bayrischen Vertrages durch diese Heranziehung den Charakter verfassungsrechtlicher Normen erhalten haben[1]) oder nicht, ist im bejahenden Sinne zu beantworten.

Verschiedene Gründe sprechen für diese Auffassung. An erster Stelle ist hier zu nennen § 7 unter III des bayrischen Vertrages, der lautet:

> „Die in den vorstehenden §§ 1—6 enthaltenen Bestimmungen sind als ein integrierender Bestandteil der Bundesverfassung zu betrachten".

Unter den hier angezogenen §§ 1—6 befindet sich auch der das militärische Sonderrecht Bayerns enthaltende § 5. Der Inhalt dieses § 5 soll ferner, nach dem Wortlaut des bayrischen Vertrags, treten „an die Stelle" der Art. 61—68 bezw. 69 und 71 der Reichsverfassung, er enthält einen „Zusatz" zu Art. 58 der Reichsverfassung. Offenbar soll mit diesen Worten den Vertragsbestimmungen auch dieselbe formelle Kraft beigelegt werden wie den Verfassungsartikeln, „an deren Stelle" sie treten, oder zu denen sie einen „Zusatz" bilden.

Für diese Auffassung spricht endlich auch die Formulierung in den betr. Schlußbestimmungen der Verfassung.

Nach all diesem ist offenbar anzunehmen, daß die angeführten Schlußbestimmungen verfassungsmäßige Sonderrechte zugunsten Bayerns bilden.

c) Die Sonderrechte Württembergs.

1. Die Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches hinsichtlich des Post- und Telegraphenwesens kann nach Art. 4 Nr. 10 der Reichsverfassung in Württemberg nur nach Maßgabe der Bestimmung in Art. 52 ausgeübt werden.[2])

[1]) Hänel, Studien I S. 115.

[2]) vgl. Löning S. 365; Laband, Staatsr. II S. 107; Arndt, Staatsr. S. 163; ders., Komm. S. 179; v. Rönne II S. 46 ff.; a. A. Meyer S. 596.

2. Nach Art. 8 Abs. 3 hat Württemberg das Recht auf einen ständigen Sitz in dem Ausschuß des Bundesrates für die auswärtigen Angelegenheiten.[1])

3. Nach Art. 35 Abs. 2 bleibt die Bestimmung des inländischen Bieres der württembergischen Landesgesetzgebung vorbehalten.[2])

4. Das bereits oben[3]) besprochene, im Zollvereinigungsvertrag vom 8. 7. 1867 enthaltene Sonderrecht gilt auch für Württemberg.

Endlich finden die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichskriegswesen (Abschn. XI Art. 57—68) in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21./25. 11. 1870 Anwendung.

Die Fassung dieser Schlußbestimmung, insbesondere die Worte: „Kommen zur Anwendung nach näherer Bestimmung der Militärkonvention", lassen deutlich erkennen, daß hierdurch die Militärkonvention als Bestandteil der Verfassungsurkunde erklärt werden und den Charakter von Verfassungsrecht erhalten soll, ebenso wie dies mit den oben angeführten Bestimmungen des bayrischen Bündnisvertrages der Fall ist. Denn Vorschriften, die maßgebend sind für die Anwendung der Verfassung, werden dieser hierdurch offenbar in formeller Beziehung gleichgestellt.[4])

Gegner dieser Auffassung ist Hänel.[5]) Er hält die württembergische Militärkonvention, „abweichend von dem bayrischen Vorgang, für ein besonderes, außerhalb des Verfassungsvertrages vom 25. 11. 1870 gestelltes Vertragsinstrument".[6])

Daß die Militärkonvention ursprünglich ein Vertrag gewesen ist, läßt sich nicht bestreiten. Wenn nun aber in der Schlußbestimmung zu Abschn. XI auf sie ebenso wie auf gewisse Teile des bayrischen Bündnisvertrages Bezug genommen wird, so liegt kein Anlaß vor, diese Bezugnahme in den beiden Fällen verschieden auszulegen. Die Militärkonvention hat demnach ebenso wie Nr. 3

---

[1])[2]) vgl. oben S. 36 Anm. 2.

[3]) vgl. oben S. 35.

[4]) vgl. Seydel, Komm. S. 380; Wiese S. 21.

[5]) Hänel, Studien I S. 115 ff. Gegen ihn Tepelmann S. 7 ff.

[6]) vgl. Hänel a. a. O. S. 118.

§ 5 des bayrischen Vertrages durch die Erwähnung in der Schlußbestimmung den formellen Charakter einer verfassungsrechtlichen Vorschrift erhalten. Ob der materielle Inhalt der Konvention sich zur Einfügung in den Verfassungstext eignet oder nicht, ist gleichgültig. Bestimmend kann lediglich die Gleichstellung mit Nr. 3 § 5 des bayrischen Vertrages sein.

Hänels Auffassung ist demnach als dem Wortlaut der Verfassung widersprechend zurückzuweisen.

d) Die Sonderrechte Badens.

1. Nach Art. 35 Abs. 2 bleibt die Besteuerung des inländischen Bieres der badischen Landesgesetzgebung vorbehalten.

2. Das auch für Bayern und Württemberg geltende, oben[1]) besprochene Sonderrecht, wonach Übergangsabgaben von Wein und Most beim Übergang über die Grenze des ehemaligen Norddeutschen Bundes nicht erhoben werden dürfen. (Art. 5 II § 3 des Zollvereinigungsvertrages, gemäß Art. 40 der Reichsverfassung aufrechterhalten.)

a) Das Sonderrecht Sachsens.

Sachsen steht, ebenso wie Bayern und Württemberg, gemäß Art. 8 Abs. 3 das Recht auf einen ständigen Sitz in dem Ausschuß des Bundesrates für die auswärtigen Angelegenheiten zu.

f) Das Sonderrecht Oldenburgs.

Art. 22 des Zollvereinigungsvertrages v. 8. 7. 1867 bestimmt, daß Chausseegelder nicht über den preußischen Chausseegeldtarif von 1828 hinaus erhoben werden dürfen. Oldenburg soll jedoch von dieser Vorschrift nicht betroffen werden, vielmehr nur verpflichtet sein, seine damaligen Sätze nicht zu erhöhen.

Nach Art. 40 der Reichsverfassung ist diese Bestimmung aufrechterhalten worden, und zwar, wie die Untersuchungen Hänels[2])

---

[1]) vgl. oben S. 35.

[2]) Hänel, Studien I S. 143.

und Delbrücks[1]) dartun, als verfassungsrechtlicher Satz.[2]) Durch Art. 22 des genannten Vertrages ist daher ein verfassungsmäßiges Sonderrecht Oldenburgs im Sinne des Art. 78 der Reichsverfassung normiert.

g) Das Sonderrecht Bremens und Hamburgs.

Art. 34 der Reichsverfassung behält den Hansestädten Hamburg und Bremen das Recht vor, als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze zu bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen.

Im allgemeinen wird anerkannt, daß durch diese Vorschrift ein Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 zugunsten der beiden Hansestädte festgesetzt wird.[3]) Hänel bestreitet dies.[4]) Er behauptet, dieses Recht der Hansestädte falle nicht unter die in Art. 78 Abs. 2 geschützten „Vorschriften der Verfassung", weil die Aufnahme der beiden Freihäfen in die Zollgrenze nicht erfolge durch ein Verfassungsgesetz, sondern durch einen Bundesratsbeschluß. Gegen einen derartigen Beschluß sei den Hansestädten ein besonderes Schutzmittel verfassungsmäßig dadurch gegeben, daß derselbe nur auf ihren Antrag rechtsverbindlich erfolgen könne. Die Aufnahme der beiden Freihäfen in das deutsche Zollgebiet sei nicht eine Abänderung der Verfassung und darum nicht an deren Formen gebunden, sondern sei ein Vollzug des in Art. 33 der Reichsverfassung ausgesprochenen Verfassungsgrundsatzes: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze". Hierzu sei ein Beschluß des Bundesrates an sich kompetent.

Ein Präzedenzfall, der die Richtigkeit seiner Auffassung bestätige, sei geschaffen durch die Aufnahme von Lübeck in das

---

[1]) Delbrück S. 85 ff.

[2]) v. Rönne II, 1 S. 46; Seydel S. 236; Laband, Staatsr. IV S. 390; Arndt, Komm. S. 200; Hänel, Staatsrecht S. 57 Anm. 13 Nr. 6; S. 623 ff.

[3]) vgl. Löning S. 365; Meyer, Staatr. S. 595; v. Rönne II 1 S. 46; Arndt, Staatsr. S. 199; Laband in Hirths Annalen 1874 S. 1508; Seydel S. 240.

[4]) Hänel, Studien I S. 200 ff.; a. A. im Staatsr. S. 814 S. 674 ff.

deutsche Zollgebiet, 'die, nach vorangegangenem Antrag, lediglich durch einen Beschluß des Bundesrats des Zollvereins erfolgt sei. Mit diesen Behauptungen hat Hänel teilweise recht, und zwar insofern, als die Aufnahme des Freihafengebiets durch einen einfachen Beschluß des Bundesrats erfolgt, wie dies tatsächlich auch bereits mit dem größten Teil des betreffenden Gebiets geschehen ist.[1])

Im folgenden verwechselt Hänel aber offenbar zweierlei. Die Einbeziehung des Freihafengebiets ist selbstverständlich keine Verfassungsänderung, sondern vollzieht sich, wie jeder derartige Akt, auf Grund eines Bundesratsbeschlusses. Das Sonderrecht der Hansestädte besteht nun nicht darin, daß die Einverleibung des Freihafengebiets in die gemeinschaftliche Zollgrenze nur in dem durch Art. 78 der Reichsverfassung vorgeschriebenen Wege erfolgen kann, also durch ein Verfassungsänderungsgesetz, das unter Zustimmung der berechtigten Hansestadt erlassen wird. Für eine derartige Auffassung bietet Art. 34 keinen Anhaltspunkt, und die Praxis hat sich auch für das Gegenteil entschieden.

Das Sonderrecht der Hansestädte hat vielmehr den Inhalt, daß ein derartiger Bundesratsbeschluß nur auf ihren Antrag hin gefaßt werden darf. Sollte das Recht der Hansestädte, daß die Aufnahme in das Zollgebiet nur auf ihren Antrag hin erfolgen darf, ihnen genommen werden, so bedürfte es hierzu eines in den Formen des Art. 78 ergangenen Gesetzes. Hänel verwechselt offenbar das Widerspruchsrecht aus Art. 78 Abs. 2 gegen eine Verfassungsänderung des Art. 34 und dasjenige aus Art. 34 gegen einen Bundesratsbeschluß bei einer nicht beantragten Einverleibung.[2])

Art. 34 RV. enthält demnach offenbar ein Sonderrecht zugunsten der beiden Hansestädte.

Hiermit ist der Kreis der verfassungsmäßigen Sonderrechte geschlossen. Die Verfassung enthält außer den eben aufgeführten keine „Vorschriften, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt

[1]) vgl. Laband, Staatsr. IV S. 396 ff.
[2]) vgl. Wiese S. 43.

sind". Der Versuch, ein aus Art. 1 RV. abgeleitetes „Recht auf Existenz" der Einzelstaaten dem Schutz des Art. 78 zu unterstellen, ist zurückzuweisen. Es handelt sich hierbei nicht um ein bestimmtes Recht einzelner Staaten, sondern um ein allen Staaten gleichmäßig zukommendes Recht.[1])

§ 9.

Vorschriften der Reichsverfassung, die bei Abänderung oder Beseitigung eines verfassungsmäßigen Sonderrechts zu beobachten sind.

Die Abänderung oder Beseitigung eines verfassungsmäßigen Sonderrechts erfolgt auf dem durch Art. 78 RV. vorgezeichneten Wege.

Art. 78 spricht allerdings nur von „Veränderungen" der Reichsverfassung und der in ihr enthaltenen Sonderrechte. Das Wort „Veränderung" kann in einem engeren Sinn aufgefaßt werden als bloße Abänderung einer in der Hauptsache bestehen bleibenden Vorschrift. In diesem Sinne würde „Veränderung" im Gegensatz stehen zu „Aufhebung" oder „Beseitigung".

Faßt man den Begriff „Veränderung" jedoch weiter, so fällt unter ihn auch die Beseitigung einer Vorschrift.

Man wird im vorliegenden Fall kein Bedenken tragen brauchen, sich für die weitere Auffassung zu entscheiden, die auch mit der Praxis in Übereinstimmung steht. So erfolgte z. B. die Beseitigung des verfassungsmäßigen, früher in Art. 35 RV. enthaltenen Branntweinsteuer-Sonderrechtes im Wege des Art. 78 RV.

Nach Art. 78 erfolgen Veränderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben.

Die verfassungsmäßigen Sonderrechte können außerdem nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden (Art. 78 Abs. 2).

1. Positiv sagt Art. 78 zunächst, daß zur Beseitigung eines in der Verfassung enthaltenen Sonderrechtes ein Gesetz erforderlich

[1]) vgl. Wiese S. 44 und die dort angegebene Literatur.

ist.[1]) Hieraus läßt sich negativ entnehmen, daß weder ein Bundesratsbeschluß noch Gewohnheitsrecht imstande ist, ein solches Sonderrecht zu beseitigen.[2])[3]) Auch ein Staatsvertrag zwischen dem Reich und dem berechtigten Bundesstaat kann nach dem Wortlaut des Art. 78 nicht an Stelle des Gesetzes treten.

Auch der Verzicht des berechtigten Bundesstaates, mag er nun durch ein besonderes Landesgesetz oder im Bundesrat ausgesprochen werden, genügt nicht zur Beseitigung eines verfassungsmäßigen Sonderrechts.[4])

2. Das im übrigen in dem durch die Verfassung vorgeschriebenen Weg ergehende Gesetz darf im Bundesrat nicht 14 Stimmen gegen sich haben.

Preußen mit seinen 17 Stimmen ist demnach jederzeit in der Lage, die Beseitigung seines Sonderrechts zu verhindern. Das gleiche gilt für die drei Königreiche Bayern, Württemberg und Sachsen, falls sie ihre Stimmen gemeinsam abgeben, das gleiche für die süddeutschen Staaten einschließlich Hessens, sowie für die Gesamtheit der Kleinstaaten, da deren Stimmen mehr als 14 betragen.

Es ist verfehlt, diese eigentümliche, eine 14 Stimmenminderheit ausschließende Vorschrift dahin auszulegen, daß bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen Vollzähligkeit des Bundesrats erforderlich sei.

Seulen, der diese Ansicht vertritt,[5]) sucht seine Behauptung durch die Entstehungsgeschichte der genannten Vorschrift zu begründen. Ein geschichtlicher Rückblick[6]) ergibt aber lediglich, daß in dem Art. 78 der Norddeutschen Bundesverfassung zur Änderung dieses Gesetzes eine Mehrheit von zwei Dritteln der ver-

[1]) vgl. v. Wrangel, Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes.

[2]) Unhaltbar ist demnach die Ansicht v. Jagemanns S. 30 ff., wonach zur Aufhebung des Bundes, damit der Verfassung und der verfassungsmäßigen Sonderrechte ein Bundesratsbeschluß genügen soll.

[3]) Zur Frage des Gewohnheitsrechts vgl. Wiese S. 48 ff.

[4]) Ein solcher Verzicht wäre wirkungslos. Vgl. Laband I S. 112; v. Rönne II, 1 S. 31.

[5]) vgl. Seulen S. 30.

[6]) Binding S. 161, 169.

tretenen Stimmen gefordert wurde. In dem Vertrag des Norddeutschen Bundes mit Baden und Hessen vom 15. 11. 1870 wurde die Zweidrittelmehrheit auf eine solche von drei Vierteln erhöht. Diese Bestimmung ging unverändert in den Vertrag mit Württemberg vom 25. 11. 1870 Art. 1 über. Die weiteren Verhandlungen führten dann zur jetzigen Fassung des Art. 78 Abs. 1 Satz 2.[1])

Die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift spricht nicht für die Richtigkeit von Seulens Behauptung; das Erfordernis der Vollzähligkeit des Bundesrates läßt sich aus ihr nicht ableiten.

Ebensowenig bietet der Text der Verfassung für Seulens Behauptung einen Anhalt. Die Vollzähligkeit des Bundesrats wäre eine Vorschrift von so außerordentlicher und einschneidender Bedeutung, daß dieses Erfordernis jedenfalls durch einen besonderen Zusatz zum Ausdruck gebracht worden wäre und auch leicht hätte gebracht werden können.

Eine derartige Bestimmung würde ferner auch praktisch schwer durchführbar sein. Denn nicht allein, daß sämtliche Stimmen vorhanden sein müßten, sie müßten auch instruiert sein, da sie sonst nicht gezählt werden könnten (Art. 7 Abs. 3 RV.). Daß hierdurch die Fassung von Bundesratsbeschlüssen und damit der Gang der Gesetzgebung nach Art. 78 überhaupt erheblich erschwert und verlangsamt würde, liegt auf der Hand; würde doch bereits das Fehlen einer einzigen Stimme im Bundesrat genügen, um eine Beschlußfassung zu verhindern.

Endlich läßt sich noch ein letzter Grund gegen Seulens Behauptung anführen. Wenn bei Verfassungsänderungen wirklich Vollzähligkeit des Bundesrats gefordert wäre, würde die Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 überhaupt unnötig sein. Bei Aufhebung eines Sonderrechts brauchte der berechtigte Bundesstaat nur seine Stimmen im Bundesrat nicht zu instruieren, um die Fassung eines Beschlusses und demnach die Aufhebung eines Sonderrechts unmöglich zu machen. Das besondere Erfordernis der „Zustimmung“ wäre also überflüssig, der berechtigte Bundes-

[1]) vgl. Seydel S. 416 f.; Arndt, Staatsr. S. 189; v. Rönne II, 1 S. 19 f.; Seulen S. 29 f.

staat könnte dasselbe erreichen durch passiven Widerstand, indem er seine Stimmen überhaupt nicht abgibt.

Das Vorhandensein des Art. 78 Abs. 2 spricht demnach ebenfalls gegen Seulens Ansicht. Die Vollzähligkeit des Bundesrats bei Beschlußfassung über Beseitigung eines Sonderrechts ist nicht erforderlich.

3. Endlich wird zur Abänderung und Beseitigung eines verfassungsmäßigen Sonderrechts noch die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaats" verlangt (Art. 78 Abs. 2).

Wo und in welcher Form diese Zustimmung auszusprechen ist, sagt die Verfassung nicht.

Es ist jedoch, um zunächst die erste Frage zu beantworten, anzunehmen, daß die Zustimmungserklärung von dem Vertreter des betreffenden Staates im Bundesrat abgegeben werden muß. Daß die Zustimmung im Bundesrat zu erfolgen hat, läßt sich daraus entnehmen, daß die in Art. 78 enthaltene Vorschrift der 14=Stimmenminderheit sich auch lediglich auf den Bundesrat bezieht; ferner spricht hierfür Art. 7 Abs. 3 RV., wonach die Beschlußfassung im Bundesrat „vorbehaltlich der Bestimmungen in den Art. 5, 37 und 78, mit einfacher Mehrheit erfolgt". Hier wird auf den ganzen Art. 78, nicht allein auf die qualifizierte Abstimmung des Abs. 1 Bezug genommen.

Was die Form der Zustimmungserklärung anbetrifft, so ist anzunehmen, daß es genügt, wenn die Stimme des Vertreters sich bei der Abstimmung in der Gruppe der Majorität befindet.[1]) Selbstverständlich kann die Zustimmung auch besonders, bevor der Bundesratsbeschluß gefaßt wird, erfolgen.

Auf keinen Fall muß die Zustimmung in der Form eines Staatsvertrages zwischen dem Reich und dem betreffenden Bundesstaat erfolgen. Ein solcher Vertrag wäre an sich zulässig; wenn der Verzicht des Bundesstaates auf sein Sonderrecht aber nicht außerdem noch auf dem durch Art. 78 vorgezeichneten Wege erfolgte, würde das verfassungsmäßige Sonderrecht ungeachtet der vertraglichen Abmachungen weiter fortbestehen.

---

[1]) vgl. Hänel, Studien I S. 211 ff.; Jagemann S. 236; Laband, Staatsr. I S. 112; Meyer, Staatsr. S. 597; Seulen S. 41; Seydel S. 425 ff.; Wiese S. 62.

Ein derartiger Staatsvertrag wäre also zulässig, aber überflüssig.

Umstritten ist die Frage, welchen Einfluß die Landtage der Einzelstaaten auf die Abstimmung im Bundesrat ausüben dürfen und können.

Diese Frage wurde bereits bei den Beratungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes über die Verträge mit den süddeutschen Staaten berührt.[1] Auch die Kammern der süddeutschen Staaten haben sich bei den Beratungen über die Verfassungsverträge mit der Frage beschäftigt,[2] ohne indessen zu einem endgültigen und allgemein anerkannten Ergebnis zu gelangen.

Die gegenwärtig in dieser Hinsicht bestehenden Ansichten lassen sich in vier Gruppen einteilen.

Zorn vertritt die Meinung: „Nur auf Grund der eingeholten Zustimmung der Volksvertretung kann eine Instruktion (der Bundesratsmitglieder) zu Abänderung oder Verzicht überhaupt erteilt werden". Die Zustimmung der Bundesratsmitglieder ohne eine solche ausdrückliche Einwilligung des Landtags ist nach Zorns Ansicht nichtig und ebenso auch ein auf diese Weise zustande gekommenes Reichsgesetz, mag es im übrigen auch den Erfordernissen des Art. 78 genügen.[3] Der Bundesrat wäre demnach verpflichtet, die Legalität der Instruktionen zu prüfen.

Dieser Ansicht steht die von Meyer[4]) vertretene am nächsten. Er erklärt eine derartige Prüfung zwar für unnötig, hält die Regierung aber vom Standpunkt des Landesrechts aus für verpflichtet, vor Abgabe der Stimme die Zustimmung des Landtags zu dem Verzicht einzuholen.

Laband[5]) hält eine derartige Einwilligung des Landtages nicht für erforderlich. Ein Landesgesetz, das die Rechtsgültigkeit eines im Bundesrat zu erklärenden Verzichts von einer vorhergehenden Befragung des Landtags abhängig machen wollte, würde an sich zulässig sein. Eine Zuwiderhandlung gegen ein solches

---

[1]) vgl. v. Rönne II, 1 S. 36.

[2]) vgl. v. Rönne a. a. O. S. 37; Hirths Annalen 1872 S. 1585 ff.: Rede des Staatsministers v. Lutz in der bayrischen Kammer.

[3]) Zorn I S. 133 ff.; Seulen S. 41 ff.; Riedel, Komm. S. 164.

[4]) Meyer, Staatsr. S. 598.

[5]) Laband, Staatsr. I S. 112 ff; v. Rönne II, 1 S. 41 ff.; Arndt, Staatsr. S. 196 ff.

Landesgesetz würde auf die Vornahme einer Verfassungsänderung allerdings ohne Einfluß sein. Ein auch gegen den Willen des Landtags im Bundesrat ausgesprochener Verzicht auf ein verfassungsmäßiges Sonderrecht wäre gültig. Die aus einem derartigen Konflikt zwischen Regierung und Landtag des Bundesstaats entstehenden Folgen wären res interna des betreffenden Staates und würden lediglich bewirken, daß der Minister, der die Instruktionen der Bundesratsbevollmächtigten erteilt hat, zur Verantwortung gezogen werden könnte. An der rechtsgültigen Beseitigung des Sonderrechts würde dies indessen nichts ändern.

Die vierte und letzte Ansicht endlich stellt sich auf den Standpunkt, daß die „Zustimmung" lediglich Sache der Regierung des betreffenden Einzelstaats ist.[1]) Hänel hält sogar jedes Landesgesetz, das die Regierung hierbei an die Einwilligung des Landtags binden wollte, für nichtig. Nach Seydels[2]) Ansicht ist es zwar ein Gebot der politischen Klugheit, wenn die Regierung sich vor Verzichtleistung auf ein Sonderrecht mit dem Landtag ins Einvernehmen setzt, es würde aber „der Reichsverfassung entgegen sein, aus dem politischen ein staatsrechtliches Gebot machen zu wollen".

Die von Laband vertretene Ansicht ist als die richtige anzusehen.

Zunächst spricht verfassungsrechtlich nichts dagegen, daß durch ein Landesgesetz ein Einzellandtag die Befugnis erhält, bei der Instruktion der Stimmen zum Bundesrat mitzuwirken. Ein Landesgesetz ist nach Art. 2 RV. nur insoweit unwirksam, als es mit Reichsrecht in Widerspruch steht. Eine gesetzliche, reichsrechtliche Bestimmung, durch die eine Mitwirkung des Landtags in der angedeuteten Weise ausgeschlossen würde, gibt es nicht. Art. 6 Abs. 3 und Art. 9, die von der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten sprechen, erwähnen nichts über deren Zustandekommen; die Landesgesetzgebung hat demnach hier volle Freiheit.

Ein Landesgesetz, das die Regierung verpflichtete, vor der Instruktion ihrer Bundesratsmitglieder sich der Zustimmung des

[1]) vgl. Hänel, Staatsr. S. 785; ders., Studien I S. 219ff.; Seydel S. 426; v. Jagemann S. 236.

[2]) Seydel a. a. O.

Landtags zu versichern, ist demnach als zulässig anzusehen, wenn dieser Fall auch bis jetzt noch nicht praktisch geworden ist.

Allerdings würde durch ein derartiges Gesetz die Gültigkeit der im Bundesrat einmal abgegebenen Stimmen nicht beeinflußt werden. Wären also die Stimmen falsch instruiert, oder würden sie der Instruktion zuwider abgegeben, so wäre der betreffende Staat trotz Bestehens eines Landesgesetzes hierdurch gebunden.

Ein Recht oder eine Pflicht des Bundesrats, die Legalität der abgegebenen Stimmen zu prüfen, wie Zorn dies behauptet, läßt sich durch nichts begründen.[1])

Aus dem oben Gesagten ergibt sich, daß ein Landesgesetz, wonach ein verfassungsmäßiges Sonderrecht nur mit Zustimmung des Einzellandtags aufgehoben werden könne, nach Art. 2 RV. nichtig wäre; es würde in Widerspruch stehen mit Art. 78 RV., in dem alle Erfordernisse zur Beseitigung eines derartigen Sonderrechts aufgezählt sind.

Tatsächlich wird es ein Gebot der politischen Klugheit sein, wenn vor Verzichtleistung auf ein verfassungsmäßiges Sonderrecht die Regierung sich ins Einvernehmen mit dem Landtag setzt, mag das oben für zulässig befundene Gesetz über die Instruktion der Stimmen des Bundesrats nun vorhanden sein oder nicht. So haben auch vor Aufgabe des verfassungsmäßigen Branntweinsteuersonderrechts die drei süddeutschen Staaten sich der Einwilligung ihrer Landtage versichert.[2])

Selbstverständlich ist hierdurch kein Präzedenzfall in der Weise geschaffen, daß etwa die Regierung eines Bundesstaats in einem ähnlichen Falle nunmehr verpflichtet wäre, ihren Landtag zu befragen. Die bei Beseitigung eines verfassungsmäßigen Sonderrechts zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften sind vielmehr erschöpfend aufgezählt in Art. 78 RV. Es sind dies, um die Ausführungen kurz zusammenzufassen:

1. Ein Gesetz, das im Bundesrat keine Gegnerschaft von 14 Stimmen haben darf (Art. 78 Abs. 1);
2. die Zustimmung des berechtigten Staates im Bundesrat (Art. 78 Abs. 2).

---

[1]) vgl. Laband, Staatsr. S. 227.

[2]) vgl. Wiese S. 65.

Zweiter Abschnitt.

Die vertragsmäßigen Sonderrechte und die bei ihrer Abänderung oder Beseitigung zu beobachtenden Vorschriften.

§ 10.

Die vertragsmäßigen Sonderrechte im einzelnen.

Daß das Staatsrecht des Deutschen Reiches gewisse, sich auf Verträge gründende Normen enthält, ist bereits oben[1]) klargelegt.

Es wird sich also darum handeln, festzustellen, ob in den oben[2]) aufgezählten Verträgen Bestimmungen enthalten sind, die sich als Sonderrechte im Sinn der oben[3]) gegebenen Definition darstellen.

Zunächst müßte es sich also um Vorschriften handeln, durch die bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, und durch die Abweichungen von der sonst geltenden Regel zugunsten eines oder mehrerer Bundesstaaten normiert sind.

Des weiteren bedarf es der Nachweisung, daß diese Vorschriften nur mit Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können.

a) Vertragliche Bestimmungen zugunsten Bayerns.

1. Ziff. 1 des Schlußprotokolls erkennt an

„daß, nachdem sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes bezüglich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse

---

[1]) s. o. S. 5 ff.

[2]) s. o. S. 5 u. 6.

[3]) s. o. S. 17 u. 18.

auf das Königreich Bayern nicht erstreckt, die Bundeslegislative auch nicht zuständig sei, das Verehelichungswesen mit verbindlicher Kraft für Bayern zu regeln".

Die hiermit Bayern eingeräumte Sonderstellung bezieht sich offenbar nur auf die öffentlichrechtliche Seite des Verehelichungswesens.[1]) Die privatrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, soweit sie die Ehe betreffen, werden durch diese Vorschrift des Schlußprotokolls nicht berührt und gelten daher uneingeschränkt auch für Bayern.

2. In Ziff. 4 des Schlußprotokolls[2]) wird festgestellt,

„daß, wenn sich die Gesetzgebung des Bundes mit dem Immobiliarversicherungswesen befassen sollte, die vom Bunde zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der bayrischen Regierung Geltung erlangen können".

Der Ausdruck „Immobiliarversicherung" begreift vor allem die Brand-, daneben auch die Hagelversicherung in sich, die beide in besonderen bayrischen Gesetzen geregelt sind.

Ein Sonderrecht ist durch diese Bestimmung bis jetzt keinesfalls geschaffen, sondern lediglich die Anwartschaft auf ein solches, die praktischen Wert erst dann erhalten dürfte, wenn das Reich die Gesetzgebung über das Immobilarversicherungswesen selbst in die Hand nimmt.

3. Ziff. 7 und 8 enthalten zwei Sonderbestimmungen über das bayrische Gesandtschaftswesen. Sie lassen sich kurz dahin zusammenfassen[3]):

I. Die bayrischen Gesandten sollen bevollmächtigt werden, in Verhinderungsfällen die Reichsgesandten zu vertreten.

II. Bayern erhält eine Vergütung für die Vertretung der Reichsgesandten, sowie dafür, daß an den Orten, an denen Bayern eigene Gesandtschaften unterhält, die Vertretung der bayrischen Angelegenheiten nicht dem Bundesgesandten obliegt, und dessen Tätigkeit somit erleichtert wird

---

[1]) vgl. Laband, Staatsr. II S. 108; Kittel S. 86 ff.

[2]) vgl. Kittel S. 90 ff.

[3]) vgl. Kittel S. 47.

4. In Ziff. 9 wird Bayern das Recht zugestanden, daß sein Vertreter im Fall der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrat führen soll. Durch diese Bestimmung wird das in Art. 15 Abs. 2 RV. dem Reichskanzler gegebene Recht beschränkt, „sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen". Er muß seinen Vertreter demnach zunächst aus der Zahl der preußischen und bayrischen Bundesratsmitglieder wählen.

5. Ziff. 14 des Schlußprotokolls räumt Bayern in den §§ 1 bis 4 eine Sonderstellung, auch in vermögensrechtlicher Beziehung, hinsichtlich der bayrischen Festungen ein.

b) Vertragliche Bestimmungen zugunsten Württembergs.

1. Das in Art. 45 RV. für das Reich normierte Recht, auf die Einführung des Einpfennigtarifs für den Eisenbahntransport gewisser, in diesem Artikel aufgezählter Gegenstände hinzuwirken, ist Württemberg gegenüber beschränkt durch Nr. 2 des Protokolls zu dem Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bund und Württemberg v. 25. 11. 1870. Durch diese Bestimmung wird anerkannt, daß auf den württembergischen Eisenbahnen, bei ihren besonderen Bau-, Betriebs- und Verkehrsverhältnissen, nicht alle in Art. 45 genannten Gegenstände zum Einpfennigsatz befördert werden können.

2. In Ziff. 3 desselben Protokolls wird bestimmt, daß „die Ausdehnung der im Norddeutschen Bunde über die Vorrechte der Post geltenden Bestimmungen auf den internen Verkehr Württembergs insoweit von der Zustimmung Württembergs abhängen soll, als diese Bestimmungen der Post Vorrechte beilegen, welche derselben nach der gegenwärtigen Gesetzgebung in Württemberg nicht zustehen".

c) Die Militärkonvention mit Sachsen.

Die sächsische Militärkonvention[1]) nimmt eine eigentümliche Stellung ein.

[1]) vgl. Triepel, Quellensamml. zur deutschen RV. 1901 S. 20 ff.

Ihre tatsächliche Geltung und Anwendung läßt sich nicht leugnen; ihre Bestimmungen sind, neben den Vorschriften der Reichsverfassung, in hervorragendem Maße bestimmend für das Verhältnis des sächsischen Kontingents zu den übrigen Teilen des Heeres. Und doch wird in der Literatur versucht, ihr theoretisch die Geltung abzusprechen — ein merkwürdiger und, als mit einer 40jährigen Praxis in Widerspruch stehend, von vornherein als verfehlt zu betrachtender Versuch.

Die sächsische Militärkonvention ist ein am 7. 2. 1867 zwischen dem König von Sachsen und dem König von Preußen als Bundesfeldherrn geschlossener Vertrag; sie ist also älter als die Verfassung des Norddeutschen Bundes, die vom 17. 4. 1867 datiert.

Diese Konvention ist, im Gegensatz zu der württembergischen und zu den in Betracht kommenden Vorschriften des bayrischen Bündnisvertrags, in der Schlußbestimmung zum Abschn. XI der Reichsverfassung nicht erwähnt. Daß die Konvention aber durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes ebensowenig wie durch diejenige des Deutschen Reiches verdrängt oder beseitigt werden sollte, besagen ihre Eingangsworte[1]:

> „Um die Bestimmungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes über das Bundeskriegswesen den besonderen Verhältnissen des Königreichs Sachsen anzupassen, sind Seine Majestät der König von Preußen als Bundesfeldherr mit Seiner Majestät dem Könige von Sachsen übereingekommen, solche wie folgt zu ergänzen und auf der Grundlage des Friedensvertrages v. 21. 10. 1866 eine besondere Verabredung zu treffen, welche unabhängig von allen ferneren darauf bezüglichen Verhandlungen in Kraft treten und bleiben soll“.

Die hiermit ausdrücklich erklärten „Unabhängigkeit von allen späteren Verhandlungen“ zwingt zu der Annahme, daß jedenfalls der Wille der Kontrahenten dahin ging, die Konvention aufrechtzuerhalten, wenn auch im übrigen das Reichskriegswesen durch den Abschn. XI der Reichsverfassung geregelt wird.

Daß die Möglichkeit, neben den Vorschriften der Reichs-

---

[1]) vgl. Seydel S. 381.

verfassung das Heereswesen, wenn auch nur in beschränktem Umfang,[1]) durch Konventionen selbständig zu vereinbaren, den Bundesstaaten nicht genommen ist, beweisen die Anfangsworte des Art. 66: „Wo nicht besondere Konventionen ein anderes bestimmen . . ."

Trotzdem ficht vor allem Hänel[2]) die rechtliche Geltung der sächsischen Militärkonvention an. Er führt aus, die Konvention enthalte Bestimmungen, die von der Verfassung entweder ausdrücklich abwichen oder doch solche Abweichungen in ihrer Auffassung und Handhabung als zulässig erscheinen ließen. Sollte die Konvention in Kraft treten und bleiben, dann müsse ihr in denselben Formen, wie dies für den bayrischen und württembergischen Militärvertrag geschehen sei, verfassungsmäßige Geltung verschafft werden. „Da dies nicht geschehen ist, so kann nur eine rechtliche Auffassung über die Bedeutung der Bundes- und Reichsverfassung gegenüber partikularen Verträgen der Einzelstaaten untereinander, welche der Widerlegung nicht wert ist, der sächsischen Militärkonvention irgend welche Bedeutung gegen die Bestimmungen der Verfassung oder auch nur für die Erläuterung derselben zuschreiben".

Hänels Meinung[3]) ist trotz der Bestimmtheit und Schärfe, mit der sie vertreten wird, nicht als richtig anzuerkennen. Hänel geht von der falschen Voraussetzung aus, die sächsische Militärkonvention enthalte Bestimmungen, die im Widerspruch mit der Verfassung stünden. Eine derartige Behauptung bedürfte einer genaueren Begründung, auf die Hänel aber verzichtet. Solange dieser Nachweis nicht erbracht ist, wird Hänel auf berechtigten Widerspruch stoßen.

Gegen Hänels Ansicht haben sich vor allem Laband[4]) und Seydel[5]) ausgesprochen. Nach Labands Ansicht hat, insoweit die Vorschriften der sächsischen Konvention in Widerspruch mit der Reichsverfassung stehen, diese den Vorrang. Ein solcher

---

[1]) vgl. Hänel, Staatsr. S. 490 Anm. 3.

[2]) vgl. Hänel a. a. O. S. 492 Anm. 5; ders., Studien I S. 47 ff.

[3]) Ebenso Meyer, Staatsr. § 197 Anm. 6; Zorn II S. 527 ff.; Tepelmann S. 47 ff.

[4]) Laband, Staatsr. IV S. 29 ff.

[5]) Seydel S. 382.

Widerspruch sei aber nicht vorhanden. Die Reichsverfassung räume dem Kaiser Befugnisse ein, die er nach freiem Ermessen geltend machen dürfe, und durch die Konvention werde seitens des Kaisers lediglich ein bestimmter Gebrauch dieser Befugnisse zugesichert. Hierin liege gerade eine Anwendung der in der Verfassung dem Kaiser gewährleisteten Dispositionsbefugnis.

Tatsächlich enthält die sächsische Militärkonvention auch nichts, was nicht neben der Reichsverfassung bestehen könnte.

Es liegt also keinerlei Anlaß vor, dem ausdrücklichen Willen der Kontrahenten entgegen, die rechtliche Geltung dieses Vertrages anzugreifen. Er besteht vielmehr unverändert fort und gewährt kraft seines Inhalts Sachsen eine Sonderstellung in seinem Heereswesen.

Die Zahl der vertragsmäßigen Bestimmungen, durch die einzelnen deutschen Bundesstaaten eine Sonderstellung gewährleistet wird, ist hiermit erschöpft. Um festzustellen, ob diese Bestimmungen sich als Sonderrechte kennzeichnen, wird es im folgenden einer Untersuchung über die Formen ihrer Abänderung oder Beseitigung bedürfen.

§ 11.

Die zu beachtenden Vorschriften bei Abänderung oder Beseitigung einer vertragsmäßigen Bestimmung, die eine Sonderstellung gewährleistet.

Weder die eben genannten Verträge, Protokolle und die sächsische Militärkonvention noch die Reichsverfassung oder ein anderes Gesetz enthalten eine Vorschrift darüber, in welcher Weise die Abänderung oder Beseitigung einer der oben aufgezählten Vertragsbestimmungen erfolgt.

Eine Ausnahme findet sich nur in Ziff. 4 des bayrischen Schlußprotokolls. Hier wird gesagt, daß ein Reichsgesetz über das Immobiliarversicherungswesen in Bayern nur mit Zustimmung der bayrischen Regierung Geltung erlangen könne. Die Einführung eines derartigen Reichsgesetzes in Bayern mit Zustimmung der bayrischen Regierung würde diesem Satz des Schlußprotokolls seinen praktischen Wert nehmen und ihn damit tatsächlich be-

seitigen. Wie eine tatsächliche oder, um den Gegensatz schärfer zu betonen, materielle Beseitigung dieser Bestimmung durch Einführung eines Reichsgesetzes nicht gegen den Willen der bayrischen Regierung erfolgen kann, so ist auch anzunehmen, daß eine formelle Beseitigung der Bestimmung, also eine Abänderung des Vertrages in diesem besonderen Fall, von der Zustimmung der Regierung abhängig ist.

Es liegt also hier ein Sonderrecht im Sinne der oben gegebenen Begriffsbestimmung vor.

Was die Form der Zustimmung in diesem Fall anbelangt, so müssen hier mangels jedes gesetzlichen oder vertraglichen Anhaltspunktes allgemeine Erwägungen Platz greifen.

Ausgeschlossen ist zunächst eine analoge Anwendung des Art. 78 der RV., da es sich um keine „Vorschrift der Verfassung" handelt. Es ist also weder ein in den besonderen Formen des Art. 78 ergehendes Gesetz noch überhaupt ein Gesetz erforderlich. Vielmehr erfolgt die Zustimmung durch den Vertreter der bayrischen Regierung, also im Bundesrat. Hier ist ein doppelter Weg möglich: entweder wird die Zustimmung ausdrücklich erklärt oder stillschweigend dadurch, daß die bayrischen Stimmen bei Beschlußfassung über das betreffende Reichsgesetz sich in der Gruppe der Mehrheit befinden.

Auf keinen Fall wäre, unter den jetzigen Verhältnissen, die Zustimmung des bayrischen Landtags erforderlich; Ziff. 4 erwähnt lediglich die bayrische Regierung. Die oben bei Auslegung des Art. 78 der RV. entstandenen Bedenken über die Bedeutung des Wortes „Zustimmung" fallen also hier weg. Von diesem Gesichtspunkt aus verdient diese Ziff. 4 besonderes Interesse.

Die Zulässigkeit eines bayrischen Gesetzes, wonach die Instruktion der Bundesratsstimmen von der Einwilligung des Landtags abhängig sein sollte, ist auch hier zu bejahen, ebenso wie dies anläßlich der Auslegung des Art. 78 der RV. geschehen ist. Eine Übertretung eines derartigen Gesetzes wäre auch hier lediglich res interna des bayrischen Staates.

Was die anderen vertraglichen Bestimmungen zugunsten Bayerns, Württembergs und Sachsens anbetrifft, so ist in ihnen

von einer „Zustimmung“, etwa wie in Ziff. 4 des bayrischen Schlußprotokolls, nicht die Rede.

Es wäre verfehlt, hieraus den Schluß zu ziehen, daß diese Bestimmungen ohne Zustimmung des berechtigten Staates beseitigt werden könnten, etwa indem ein Reichsgesetz ergeht, das sich über diese Bestimmungen einfach hinwegsetzt.

Hänel[1]) würde ein derartiges Reichsgesetz zwar auch „als einen durch nichts zu rechtfertigenden Rechtsbruch“ ansehen, gelangt aber dann zu dem eigentümlichen Ergebnis: „Die Reichsverfassung bietet keinerlei besondere Bestimmung und keinerlei Anhalt, um ein Gesetz, das in den gemeingültigen verfassungsmäßigen Formen entstanden ist, darum, weil es seinem Inhalt nach gegen vertragsmäßige Zusagen verstößt, auch formell als rechtsungültig und rechtsunverbindlich zu erklären. Ein solches Gesetz würde materielles Unrecht, aber formelles Recht sein“.

Hänel hat allerdings darin recht, daß die Reichsverfassung die Verträge gegen ein derartiges Gesetz nicht ausdrücklich schützt. Aber es ist doch anzunehmen, daß die Reichsverfassung, die überhaupt erst ein Ergebnis der Novemberverträge ist, diese, soweit sie nicht den Charakter von Gesetzen angenommen haben, in ihrem vollen Umfang ebenso wie die übrigen Verpflichtungen der Kontrahenten, hier also die sächsische Militärkonvention, anerkennen muß. Es ist dies eine selbstverständliche Voraussetzung, ohne die die Bundesmitglieder die Verfassung in ihrem jetzigen Zustand sicherlich nicht akzeptiert hätten. Der das übrige Vertragsrecht beherrschende Grundsatz von Treu und Glauben muß auch hier Anwendung finden. Hätten die Kontrahenten diese Ansicht nicht gehabt, so hätten sie sicher die Umwandlung der vertraglichen Bestimmungen in Gesetzesform unter Aufnahme in die Verfassung verlangt.

Aber selbst wenn man diese Erwägungen nicht gelten läßt, verlieren Hänels Ausführungen viel von ihrer scheinbaren Härte. Ein derartiges Gesetz, das materiell Unrecht wäre, würde sicher nie die Sanktion des Bundesrats im heutigen Deutschen Reich erlangen.

---

[1]) Hänel, Staatsr. S. 817.

Die Frage, wie die obengenannten vertraglichen Bestimmungen sich abändern oder beseitigen lassen, muß nach allgemeinen Grundsätzen beantwortet werden.

Ein Vertrag wird aufgehoben durch einen neuen Vertrag unter denselben Kontrahenten. Ein Vertrag zwischen dem Reich und dem berechtigten Bundesstaat würde also in vorliegendem Fall erforderlich und genügend sein. Allerdings ist diese Form der Vereinbarung ungewöhnlich und entspricht nicht der allgemeinen Übung, würde also, wenn noch eine weitere Möglichkeit vorhanden wäre, vermieden werden.

Immerhin bietet die Praxis auch hierfür ein Beispiel in der Konvention über die Festung Ulm.

Ferner kann ein Kontrahent sich der ihm aus einem Vertrag erwachsenden Rechte durch Verzicht entäußern.

Der Verzicht ist also eine zweite Form, in der eine der genannten vertraglichen Bestimmungen beseitigt werden könnte. Dieser Verzicht kann stillschweigend erfolgen, indem der berechtigte Bundesstaat es unterläßt, gegen ein in seine Gesetzgebungssphäre eingreifendes Gesetz Protest einzulegen. Der Verzicht kann aber auch durch eine ausdrückliche Erklärung vorgenommen werden, die von dem einen Kontrahenten, d. i. dem König von Bayern, Württemberg oder Sachsen ausgehend, durch dessen Vertreter im Bundesrat abzugeben wäre. — Der Einzellandtag hat auf eine derartige Erklärung keinen Einfluß, da er auch bei Abschluß des Vertrags nicht als Kontrahent tätig war (vgl. u. Anm. 1).

Man wird dem Landtag aus anderen, innerstaatlichen Gründen im allgemeinen immer dann ein Mitwirkungsrecht einräumen müssen, wenn die Abgabe der Erklärung eine Mehrbelastung des Budgets oder einen Eingriff in die Landesgesetzgebung zur Folge haben würde.[1]) Die Frage nach der Zustimmung

[1]) Die Novemberverträge sind seinerzeit auch den Einzellandtagen vorgelegt und von diesen genehmigt worden. Hierdurch sowie durch die nachfolgende Veröffentlichung in den Gesetzessammlungen der kontrahierenden Staaten erhielten die Verträge Gesetzeskraft gegenüber den Untertanen der Einzelstaaten. Lediglich hierzu war die Mitwirkung der Einzellandtage erforderlich. Zum Abschluß der Verträge waren die Vertreter der Einzelregierungen berechtigt.

des Landtags ist demnach auch hier lediglich res interna des Einzelstaats und nach Reichsrecht nicht zu entscheiden.

Aus dem hier Ausgeführten ergibt sich, daß zur Beseitigung der zugunsten Bayerns, Württembergs und Sachsens in den Verträgen normierten Sonderstellung die Zustimmung der berechtigten Staaten erforderlich ist. Selbst Hänel muß anerkennen, daß ein andernfalls ergehendes Gesetz ein Rechtsbruch wäre.

Das letzte der Erfordernisse für ein unserer Definition entsprechendes Sonderrecht ist vorhanden. In den obengenannten Bestimmungen sind also Sonderrechte enthalten.

Dritter Abschnitt.

§ 12.

Die in den Branntweinsteuergesetzen enthaltenen Sonderrechte.

Die in den Branntweinsteuergesetzen vom 24. 6. 1887 und 16. 6. 1895 sowie vom 4. 4. 1898[1]) enthaltenen Sonderrechte blicken auf eine eigentümliche Entstehungsgeschichte zurück.[2])

Ursprünglich enthielt Art. 37 der RV. ein Sonderrecht zugunsten Bayerns, Württembergs und Badens, wonach die Besteuerung des Branntweins in diesen Staaten der Landesgesetzgebung vorbehalten bleiben sollte, wie dies noch heute mit der Besteuerung des Bieres der Fall ist.

Diese Sonderrechte wurden unter Zustimmung der berechtigten Bundesstaaten durch das Reichsgesetz vom 24. 6. 1887 aufgehoben. Dieses neue Branntweinbesteuerungsgesetz wurde zunächst ohne Mitwirkung der drei genannten Bundesstaaten für das frühere Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft erlassen. § 47 des Gesetzes bestimmte jedoch, daß die Branntweinsteuergesetzgebung des Reiches „in einem der nicht zur Branntweinsteuergemeinschaft gehörigen Staaten nach erfolgter Zustimmung des betreffenden Staates in Kraft trete".

Zugleich wurde der Kaiser durch § 47 des Gesetzes ermächtigt, dasselbe durch kaiserliche Verordnung nach erfolgter Zustimmung der süddeutschen Staaten für diese in Kraft zu setzen.

Solche Verordnungen sind ergangen für Baden, Württemberg und Bayern am 9., 25. und 27. 9.[3])

[1]) RGBl. 1887 S 253 ff.; 1895 S. 276 ff.; 1898 S. 159 ff.

[2]) vgl. Seydel S. 245 ff.; Wiese S. 44 ff.; Kittel S. 53 ff.; v. Jagemann S. 232 ff.; Meyer S. 583; Hänel, Staatsrecht S. 384.

[3]) RGBl. 1887 S. 485, 487, 491.

Das Gesetzgebungsrecht hinsichtlich der Branntweinbesteuerung ist damit eine Angelegenheit des Reiches geworden. Diese Behauptung gilt nicht ganz uneingeschränkt. In einigen Fällen — es sind dies § 47 des Gesetzes von 1887 und Art. 2 des Gesetzes von 1895 — ist das Reich bei einer Veränderung oder Beseitigung der bestehenden Gesetzesvorschriften auf die Zustimmung der berechtigten Bundesstaaten angewiesen.

Offenbar enthält also das Branntweinsteuergesetz gewisse Vorschriften, die sich „als bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit" darstellen, und die nur mit Zustimmung der berechtigten Bundesstaaten abgeändert oder beseitigt werden können. Es handelt sich also um Sonderrechte im Sinne der oben gegebenen Begriffsbestimmung. Sie beruhen lediglich auf Gesetz. Seydel hat unrecht, wenn er behauptet,[1] es handle sich nicht bloß um Gesetzes-, sondern Vertragsbestimmungen, und hieraus ergebe sich zunächst das Erfordernis der Zustimmung. Allerdings beruht das Gesetz auf vorhergehenden Vereinbarungen und bildet seinem Inhalt nach, also materiell, einen Vertrag. Tatsächlich ist aber die Form eines Gesetzes gewählt, und der formelle Gesichtspunkt allein kann maßgebend sein.

Der Inhalt des Branntweinsteuersonderrechts ist ein dreifacher[2]:

1. Die einzelnen Bundesstaaten erhalten den Reinertrag der neu eingeführten Verbrauchsabgabe sowie des Zuschlags zu derselben gemäß § 39 nach Maßgabe ihrer matrikularmäßigen Bevölkerung.

Hierin liegt ein offenbarer Vorteil für die süddeutschen Staaten. Diese konsumieren und produzieren nämlich weniger Branntwein als Norddeutschland. Die nach Maßgabe der Bevölkerung vorgenommene Verteilung des Reinertrags entspricht demnach nicht dem wirklichen Zuschuß Badens, Bayerns und Württembergs zu der Gesamteinnahme, sondern ihr Anteil überschreitet diesen Zuschuß.

2. Die Gesamtjahresmenge, die in den drei süddeutschen Staaten

[1] Seydel S. 246.
[2] Kittel S. 54.

nach § 1 des Gesetzes zu dem niedrigen Abgabesatz produziert werden darf, wird auf drei Liter für den Kopf der Bevölkerung in den genannten Staaten festgesetzt.

Hierin scheint zunächst eine Benachteiligung gegenüber den norddeutschen Staaten zu liegen, für die die Jahresmenge mit vier, fünf Liter bemessen ist.

Tatsächlich ist der Betrag von drei Litern aber immer noch zu hoch gegriffen.

3. Die Jahresmenge, die von den einzelnen Brennereien zu dem niedrigeren Abgabensatz hergestellt werden darf, wird durch die Landesbehörden bestimmt. Die Erhebung und Verwaltung der Branntweinsteuer soll in gleichem Umfang Sache der Landesbehörde sein wie die Erhebung der Zölle.

Diese drei Bestimmungen sind der unbeschränkten Gesetzgebungskompetenz des Reiches entzogen. Ihre Veränderung und Beseitigung kann nach § 47 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates erfolgen.

Die eigentümliche Entstehungsgeschichte dieser in ihrer jetzigen Gestalt neuesten Sonderrechte berechtigt zu der Annahme, daß der hier eingeschlagene Weg den praktischen Erfordernissen der modernen Gesetzgebung mehr entspricht, als die streng formellen Vorschriften des Art. 78 der RV. und voraussichtlich in einem ähnlichen Fall als Vorbild dienen wird.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Siegfried v. Brauchitsch, bin geboren am 28. März 1886 zu Breslau. Mein Vater ist der Oberst z. D. und Bezirkskommandeur Konrad v. Brauchitsch in Karlsruhe i. B., meine Mutter Helene geb. Korn-Rudelsdorf.

Ich bin preußischer Staatsangehöriger, evangelisch. Ich habe zuerst das Lyzeum in Kolmar i. E. besucht, dann das Großherzogliche Gymnasium in Karlsruhe i. B. und dieses im Juli 1903 mit dem Zeugnis der Reife verlassen.

Hierauf habe ich je 2 Semester in Lausanne, Leipzig und Breslau studiert und am 6. Dezember 1906 am Oberlandesgericht Breslau die erste juristische Prüfung bestanden.

Am 19. Dezember 1906 unterzog ich mich dem rigorosum in Breslau.

Am 20. Dezember 1906 wurde ich als Referendar am Amtsgericht Jauer i. Schl. angestellt. Seit dem 1. Oktober 1907 genüge ich meiner Militärpflicht als Einjährig-Freiwilliger beim Dragoner-Regiment König Friedrich III. 2. Schles. Nr. 8 in Öls.

Im Lauf meiner Studienzeit habe ich vor allem die Vorlesungen folgender Herren gehört:

Brocher de la Fléchère, Herzen, Kuhlenbeck, Roguin; O. Meier, Mitteis, Sohm, Strohal, Wach; Brie, Dahn, Fischer, Heilborn, Leonhard.